

CA20N
XC19
-2009
053

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

REPORT ON AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS

ONTARIO INFRASTRUCTURE PROJECTS CORPORATION
(INFRASTRUCTURE ONTARIO)

1st Session, 39th Parliament
58 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies
Report on agencies, boards and commissions : Ontario Infrastructure Projects
Corporation (Infrastructure Ontario)

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions : Société
ontarienne de travaux d'infrastructure (Infrastructure Ontario).

Includes bibliographical references.

Also available on the Internet.

ISBN 978-1-4249-9662-9

1. Infrastructure Ontario—Auditing. 2. Infrastructure (Economics)—Ontario. I. Title.

II. Title: Rapport sur les organismes, conseils et commissions : Société ontarienne de
travaux d'infrastructure (Infrastructure Ontario).

HC117.O5 O56 2009

352.509713

C2009-964016-3E

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly


Sir,

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its Report and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script that reads 'Julia Munro'.

Julia Munro, MPP
Chair

Queen's Park
May 2009



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114673650>

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament
(as of December 12, 2007)

JULIA MUNRO
Chair

LISA MACLEOD
Vice-Chair

MICHAEL A. BROWN

KEVIN DANIEL FLYNN

FRANCE GÉLINAS

RANDY HILLIER

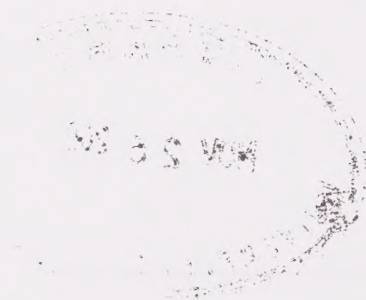
DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

Douglas Arnott
Clerk of the Committee

Jerry Richmond
Research Officer



STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

KEVIN DANIEL FLYNN was replaced by LOU RINALDI on February 19, 2009.

RANDY HILLIER was replaced by GERRY MARTINIUK on March 25, 2009.

FRANCE GÉLINAS was replaced by HOWARD HAMPTON on April 9, 2009.

MARIA VAN BOMMEL was replaced by RICK JOHNSON on April 9, 2009.

LIST OF TEMPORARY SUBSTITUTIONS

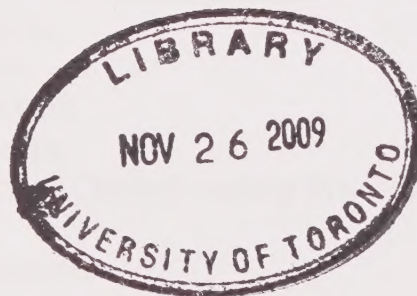
LAURA ALBANESE

LAUREL C. BROTEN

CHERI DINOVO

FRANK KLEES

REZA MORIDI



CONTENTS

INTRODUCTION	1
Organization of the Report	2
ESTABLISHMENT OF INFRASTRUCTURE ONTARIO	2
Background	2
Ontario Government initiatives supporting infrastructure	3
ORGANIZATION AND RESPONSIBILITIES OF INFRASTRUCTURE ONTARIO	3
Organizational structure	3
Statutory responsibilities	4
Operation of Infrastructure Ontario	5
Application of the Alternative Financing and Procurement model to Infrastructure projects in Ontario	5
Administration of public infrastructure loan programs	5
Growth of Infrastructure Ontario's portfolio and responsibilities	6
Infrastructure projects	6
Loan program	7
Grant program	7
Recent proponent selection for Niagara Health System - St. Catharines complex	7
SUMMARY OF SUBMISSIONS TO THE COMMITTEE	8
Infrastructure Ontario	8
Ontario General Contractors Association and Ottawa Construction Association	10
Recommendations of the Ottawa Construction Association	11
Ontario Hospital Association	11
Recommendation of the Ontario Hospital Association	12
Ontario Health Coalition	12
Recommendations of the Ontario Health Coalition	13
Labourers' International Union of North America	13
Recommendations of LIUNA	14
Ontario Federation of Labour	14
Recommendations of the OFL	15
Ontario Chamber of Commerce	16
Reappearance of Infrastructure Ontario before the Committee	16
Overview	16
Supplementary documentation	18
COMMITTEE FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	19
Support for the establishment and operation of Infrastructure Ontario	19
Discussion	19
Committee Recommendations	19
Enhanced public disclosure regarding Infrastructure Ontario AFP projects	20
Discussion	20
Committee Recommendations	21

Impact of a slowing economy on infrastructure projects and spending	21
Discussion	21
Risk assessment of major public infrastructure projects	22
Discussion	22
Committee Recommendation	23
Inclusion of innovative building design features in infrastructure projects	23
Discussion	23
Committee Recommendations	24
Management of the Darlington nuclear procurement project	25
Discussion	25
Committee Recommendation	25
Expanded role for AFP projects in the transportation and transit sectors	25
Discussion	25
Committee Recommendation	26
Accommodation of small contractors in large AFP projects	26
Discussion	26
Committee Recommendations	26
CONSOLIDATION OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS	28
Support for the establishment and operation of Infrastructure Ontario	28
Enhanced public disclosure regarding Infrastructure Ontario AFP projects	28
Risk assessment of major public infrastructure projects	29
Inclusion of innovative building design features in infrastructure projects	29
Management of the Darlington nuclear procurement project	29
Expanded role for AFP projects in the transportation and transit sectors	29
Accommodation of small contractors in large AFP projects	30

APPENDIX A DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC MEMBER OF THE COMMITTEE

INTRODUCTION

Under Standing Order 108(f) the Standing Committee on Government Agencies is given the mandate to review the operation of all agencies, boards and commissions (ABCs) to which the Lieutenant Governor in Council makes some or all of the appointments, and all corporations to which the Crown in right of Ontario is a majority shareholder. The Committee is empowered to make recommendations on such matters as the redundancy of ABCs, their accountability, whether they should be sunsetted and whether their mandate and roles should be revised.

In accordance with the terms of reference, the Committee reviewed the Ontario Infrastructure Projects Corporation (Infrastructure Ontario) on September 17, 2008.

Appearing before the Committee from Infrastructure Ontario were Mr. Tony Ross, Chair; Mr. David Livingston, President and CEO; Mr. Jim Dougan, Executive Vice-President, Project Delivery; and Mr. Bill Ralph, Chief Financial Officer and Senior Vice-President, Infrastructure Lending.

The following stakeholder groups also addressed the Committee on September 17, 2008:

- the Ontario General Contractors Association, represented by Mr. Clive Thurston, President and the Ottawa Construction Association, represented by Mr. Mike Sharp, Chairman (joint presentation);
- the Ontario Hospital Association, represented by Mr. Mark Rochon, Chair of the Board of Directors;
- the Ontario Health Coalition, represented by Ms. Natalie Mehra, Director;
- the Labourers' International Union of North America, represented by Mr. Joseph Mancinelli, International Vice-President and Chair of the Labourers' Pension Fund of Central and Eastern Canada; Mr. Lou Serafini, President, Fengate Capital; and Mr. David D'Agostini, Administrator, Pension Fund for Central and Eastern Canada; and
- the Ontario Federation of Labour, represented by Mr. Wayne Samuelson, President and Ms. Sheila Block, Director of Research.

A written submission was also received from the Ontario Chamber of Commerce (dated September 22, 2008) and signed by Len Crispino, President and CEO.

Infrastructure Ontario accepted the Committee's invitation to respond to the stakeholder presentations. Accordingly, the corporation, represented by Messrs. Livingston, Dougan and Ralph, reappeared before the Committee on November 4, 2008.

The Committee wishes to express its appreciation to all those who made submissions, whether during our public hearings or subsequently. This report represents the Committee's findings and recommendations with respect to Infrastructure Ontario. The Committee recognizes the value of infrastructure investments to Ontario's economy, especially during these times of economic uncertainty.

Our recommendations seek to improve the operation of Infrastructure Ontario. A concern of the Committee is enhancing the agency's transparency and public disclosure. We urge the Minister responsible for Infrastructure Ontario – the Minister of Energy and Infrastructure – to give serious and thoughtful consideration to the Committee's findings and recommendations.

Organization of the Report

The first part of this report reviews the establishment, organization, statutory responsibilities and operation of Infrastructure Ontario.

The report then summarizes the testimony and related submissions of Infrastructure Ontario and the various stakeholder groups. The summary includes any recommendations put forward for the Committee's consideration.

In the third part of the report, the Committee discusses issues surrounding the operation of Infrastructure Ontario, and presents its own recommendations.

ESTABLISHMENT OF INFRASTRUCTURE ONTARIO

Background

On November 7, 2005 the Ontario government established the Ontario Infrastructure Projects Corporation to implement Ontario's major infrastructure projects using alternative financing and procurement (AFP) methods.

On July 17, 2006 under the *Ontario Infrastructure Projects Corporation Act, 2006* the Ontario Strategic Infrastructure Financing Authority and the Ontario Infrastructure Projects Corporation were amalgamated under the name of Ontario Infrastructure Projects Corporation, commonly known as Infrastructure Ontario (IO).¹ Infrastructure Ontario is classified as an Operational Enterprise Agency, which in general "sell[s] goods or services to the public in a commercial manner."²

¹ Infrastructure Ontario, *Annual Report, 2007-2008* (Toronto: Infrastructure Ontario, 2008), 32. The *Ontario Infrastructure Projects Corporation Act, 2006* appeared as Schedule I of the *Budget Measures Act, 2006*.

² Ontario, Public Appointments Secretariat, *General Information, Glossary of Terms*, p. 2. Internet site at <http://www.pas.gov.on.ca/scripts/en/generalInfo.asp#7>, accessed on 7 September 2008.

Ontario Government initiatives supporting infrastructure

The Province's *Building a Better Tomorrow* (July 2004), developed by the former Ministry of Public Infrastructure Renewal, outlined a framework for planning, financing and procurement for Ontario's public sector. This framework applies to infrastructure initiatives undertaken by Ontario government ministries and agencies.

In 2006 the Ministry of Public Infrastructure Renewal explained that under the framework, "appropriate public ownership and control are maintained" and "new alternative financing and procurement strategies [will be used] that encourage private investors like pension plans to invest in public infrastructure."³ Infrastructure Ontario was identified as a "Crown corporation that oversees the delivery of large-scale, complex infrastructure projects" and "uses private sector expertise to deliver projects on time and on budget using best practices recognized worldwide."⁴

The establishment of an Ontario agency focussed on infrastructure was preceded by the ReNew Ontario infrastructure investment plan (May 2005) which outlined \$30 billion in planned infrastructure investments over the five-year period 2005-2010. This plan includes investments in health, education, transportation, affordable housing, and municipal and rural infrastructure across Ontario, including the Greater Golden Horseshoe and the North.⁵ The Plan involves "new 'made-in-Ontario' approaches to financing and managing large, complex infrastructure projects."⁶

ORGANIZATION AND RESPONSIBILITIES OF INFRASTRUCTURE ONTARIO

Organizational structure

Infrastructure Ontario falls under the authority of the Ministry of Energy and Infrastructure (established in June 2008). From 2003-2008 the Ministry responsible for public infrastructure was known as the Ministry of Public Infrastructure Renewal.

From an organizational perspective, the *Ontario Infrastructure Projects Corporation Act, 2006* specifies the following:

³ Ontario, Ministry of Public Infrastructure Renewal, *Building a Better Ontario*, 2006, p. 2. Internet site at <http://www.pir.gov.on.ca/english/aboutpir/docs/corporatebrochure.pdf>, accessed on 10 September 2008.

⁴ Ibid., p. 2.

⁵ Ontario, Ministry of Public Infrastructure Renewal, "Province targets over \$30 billion to renew public infrastructure," *News Release*, 25 May 2005, pp. 1-2. Internet site at <http://www.pir.gov.on.ca/English/news/2005/q2/n20050525.htm>, accessed on 4 September 2005.

⁶ Ontario, Ministry of Public Infrastructure Renewal, "ReNew Ontario Progress Report 2007," p. 1. Internet site at <http://www.pir.gov.on.ca/english/infrastructure/renew.htm>, accessed on 4 September 2008.

- The board of directors of the Corporation is composed of at least three and not more than 11 members who are appointed by order of the Lieutenant Governor in Council (Cabinet). The board must manage or supervise the management of the business and affairs of the Corporation. At present there are 10 members of the board and three standing committees: governance and compensation, audit, and credit and risk management.
- The term of office of a director is determined by order of the Lieutenant Governor in Council. A director is eligible to be reappointed.
- The Lieutenant Governor in Council shall by order designate a director as the chair and may designate one or more directors as vice-chairs.
- The Lieutenant Governor in Council may appoint a Chief Executive Officer for the Corporation.

The Act also provides that the Corporation shall, within 90 days after the end of the fiscal year, submit an annual report to the Minister. The audited financial statements of the Corporation must be included in the report. The Minister must submit the annual report to the Lieutenant Governor in Council and must then table the report before the Legislative Assembly.

Statutory responsibilities

The major responsibilities of Infrastructure Ontario, as set out in section 3 of the *Ontario Infrastructure Projects Corporation Act, 2006*, include

- providing financing for municipalities and for such other public bodies as may be specified by regulation (as described below, Infrastructure Ontario has administered various loan programs in this regard);
- obtaining funding to finance its activities; and
- undertaking project and contract management of infrastructure projects in Ontario assigned to it by the Minister (these projects are undertaken on an Alternative Financing and Procurement basis).

Ontario Regulation 220/08 under this Act sets out the types of public bodies to which financing may be provided by Infrastructure Ontario. They include municipalities, universities and colleges (listed in Schedule 1 of this Regulation), corporations incorporated by municipalities, not-for-profit long-term care providers, not-for-profit residential hospices, other public corporations, housing providers, local service boards, and certain institutions for the arts.

With respect to the obtaining of funding, Infrastructure Ontario issues debt to fund its loan programs. As of March 31, 2008 Infrastructure Ontario had \$950 million of Infrastructure Renewal Bonds, \$323 million in Ontario Opportunity Bonds and \$359 million in Commercial Paper outstanding. Infrastructure Ontario also had a \$1 billion loan with the Province of Ontario and a \$120 million loan with the Ontario Clean Water Agency. It further has a line of credit to fund project costs to completion, and as of March 31, 2008 had an outstanding

principal amount of \$60 million with the Ontario Financing Authority. In August 2008 Infrastructure Ontario completed a new \$300 million Infrastructure Renewal Bond issue.⁷

Operation of Infrastructure Ontario

Application of the Alternative Financing and Procurement model to infrastructure projects in Ontario

Infrastructure Ontario uses an Alternative Financing and Procurement model, which while ensuring “public ownership of core assets such as hospitals, schools, and water and wastewater facilities” acts to leverage “private financing and expertise to strategically rebuild and maintain vital infrastructure [within Ontario], on time and on budget.”⁸ Former Public Infrastructure Renewal Minister David Caplan stated that Ontario’s AFP approach is “not just a new terminology (for P3: public-private-partnership); it is really a made-in-Ontario solution. We want it to be reflective and descriptive of what we were actually trying to do.”⁹

Infrastructure Ontario points out that

we’ve brought more than two dozen projects to market, worth more than \$5 billion. Over 100,000 jobs are expected to be generated in the province from the AFP projects assigned to Infrastructure Ontario.¹⁰

This infrastructure project management responsibility has become the major responsibility of this agency. Individual infrastructure projects are assigned to the agency by the Ontario government, which also sets overall infrastructure priorities.

Infrastructure Ontario has the further responsibility of providing advisory services related to infrastructure development across the broader Ontario public sector.

Administration of public infrastructure loan programs

In addition to its responsibility as a central program management agency for AFP projects, Infrastructure Ontario administers public infrastructure loan programs available to municipalities, universities and other public bodies. These loan programs, supported by the Ontario government, serve as “an alternative

⁷ Municipal Information Network, “Infrastructure Ontario Successfully Places Infrastructure Renewal Bond Issue,” 22 August 2008. Internet site at

http://www.municipalinfonet.com/news_detail.asp?ID=95631, accessed on 29 August 2008.

⁸ Infrastructure Ontario, *2006-2007 Annual Report* (Toronto: Infrastructure Ontario, 2007), 7.

⁹ Renew Canada, “Rebranded P3s still troubling,” *News Release*, 28 May 2008. Internet site at <http://www.newswire.ca/en/releases/archive/May2008/28/c5307.html>, accessed on 1 September 2008.

¹⁰ Infrastructure Ontario, *Home Page*. Internet site at

<http://www.infrastructureontario.ca/en/index.asp>, accessed on 29 August 2008.

financing solution designed to help public sector clients renew infrastructure and deliver value to customers and residents.”¹¹

The Mission of Infrastructure Ontario reflects these responsibilities, providing that

we use the best of public and private-sector expertise to expand and renew public assets. We deliver public infrastructure projects on time and on budget using best practices recognized worldwide. We provide affordable rates of financing and project management expertise to a diverse public sector customer base. In short, Infrastructure Ontario makes public infrastructure projects happen.¹²

Growth of Infrastructure Ontario’s portfolio and responsibilities

Infrastructure projects

By the end of the 2006-07 fiscal year, Infrastructure Ontario had brought 18 major infrastructure projects to market worth an estimated \$6.3 billion. Most of these were in the health care sector (with a total of 15); two were justice-related; and the other involved a provincial government data centre. A further 20 publicly-announced projects had yet to be brought to tender.

During 2007-08, 30 AFP projects were either under construction or at various stages of consideration. Sixteen projects involving 14 health facilities, one youth centre, and one courthouse fell in the former category; the remaining 14 projects included 11 projects related to health facilities. Thus, most of the project responsibilities have related to the health sector and, more particularly, hospitals.

Also during 2007-08, the scope of AFP projects expanded into the energy and transportation sectors. On March 7, 2008 the RFP (Request for Proposal) for the Nuclear Procurement Project at Darlington was released. As well, by the end of this fiscal year, the pre-qualified bidders had been named for the Ontario Highway Service Centres Project for major “400 series” highways.¹³ With respect to the transportation sector, Infrastructure Ontario has provided infrastructure assessment advice to Metrolinx – the transportation planning agency for the Greater Toronto Area.

¹¹ Infrastructure Ontario, *OSIFA [Ontario Strategic Infrastructure Financing Authority] Loan Program*, 2008. Internet site at http://www.infrastructureontario.ca/en/loan/loans_and_services/index.asp, accessed on 29 August 2008.

¹² Infrastructure Ontario, *Annual Report, 2007-2008*, 18.

¹³ *Ibid.*, pp. 6-7.

Loan program

The Ontario Strategic Infrastructure Financing Authority (OSIFA) loan program offers affordable, longer-term, fixed rate loans to support the development of local infrastructure projects. In December 2006 it was expanded to include municipal corporations, federated and affiliated colleges, and not-for-profit long-term care homes. In March 2008, the Ontario Budget revealed that the loan program would again be expanded to include local service boards, non-profit professional arts training institutions, and social/affordable housing providers.¹⁴ This expansion was put in place in August 2008.¹⁵ Infrastructure Ontario's *2007-2008 Annual Report* indicates that over \$1.5 billion in loans had been advanced to public sector partners relating to 650 infrastructure projects in communities across Ontario.¹⁶

Grant program

During 2007-08, Infrastructure Ontario administered the one-time Municipal Infrastructure Investment Initiative (MIII), a \$450 million grant program, which was designed to help municipalities provide safe and reliable local infrastructure.¹⁷ Infrastructure Ontario, however, did not make the decisions on the allocation of funds to municipalities; rather, such decisions were made by the former Ministry of Public Infrastructure Renewal.

The grant program was launched in the fall of 2007 and funding applications were accepted up to February 15, 2008.¹⁸ This initiative supports the ReNew Ontario Infrastructure Plan that was announced in May 2005. The size of individual grants under MIII appears to range from \$2,591 for fire hall renovations for the Local Services Board of Jogues to \$20 million for the central archives and library of the City of Ottawa.¹⁹

Recent proponent selection for Niagara Health System - St. Catharines complex

This project represents a major example of a health care AFP infrastructure project involving Infrastructure Ontario.

In August 2008, Plenary Health was selected as the preferred proponent to design, build, finance and maintain a 375-bed acute care community hospital in

¹⁴ Background information contained in Briefing Binder provided to the Committee by Infrastructure Ontario, August 2008, "Other", Item 24, p. 9.

¹⁵ Ontario, Ministry of Energy and Infrastructure, "Province Expands Infrastructure Ontario's Loan Program," *News Release*, 8 August 2008. Internet site at <http://www.globeinvestor.com/servlet/story/CNW.20080808.C2633/GIStory>, accessed on 29 August 2008.

¹⁶ Infrastructure Ontario, *Annual Report, 2007-2008*, 5.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Association of Municipalities of Ontario, "AMO Welcomes Ontario's \$150 Million Infrastructure Investment," *New Release*, 25 February 2008, p. 1. Internet site at <http://www.newswire.ca/en/releases/acchive/February2008/25/c5671.html?view=print>, accessed on 5 September 2008.

¹⁹ Ontario, Ministry of Public Infrastructure Renewal, "Provincial Funding for Local Infrastructure Priorities," *Backgrounder*, 28 March 2008.

St. Catharines. This project will replace older health care facilities and expand health services in Niagara Region.

Following financial closure, the final cost of the project will be disclosed.²⁰ Construction is slated to begin in the spring of 2009 with completion scheduled for 2011.²¹

This is the first new hospital to be constructed as a design-build-finance-maintain (DFBM) project. Infrastructure Ontario explains that this

new financing model transfers responsibility to the winning bidder [Plenary Health] for designing the facility, constructing the facility, arranging financing for its construction and maintaining the building for a 30-year [contract] period. Transferring most construction-related cost and schedule risks and entering into maintenance arrangements with the winning project team ultimately benefits the public by ensuring the new hospital is built on time, on budget and well-maintained over the 30-year period.²²

SUMMARY OF SUBMISSIONS TO THE COMMITTEE

This part of the report summarizes the submissions to the Committee made by Infrastructure Ontario and the various stakeholder groups. A summary of the recommendations put forward by these stakeholders is included.

We make several references to these submissions in the next part of the report where we discuss our findings and recommendations.

Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario noted that it was created in 2005 to help manage the delivery of major infrastructure projects in Ontario. Its business is split into two components: infrastructure project delivery, which uses alternative financing and procurement to deliver projects on time and on budget; and the administration of the Ontario Strategic Infrastructure Financing Authority loan program, which has made over \$1.7 billion in affordable loans available to public sector partners.

To date Infrastructure Ontario has put more than \$6 billion of capital projects into the market and 20 projects are under construction. The agency has also been

²⁰ Infrastructure Ontario, "Preferred proponent selected for Niagara Health System's new health care complex," *News Release*, 8 August 2008.

²¹ "NHS [Niagara Health System] picks builder for new hospital," *Niagara Falls Review*, 9 August 2008.

²² Infrastructure Ontario, "Preferred proponent selected," p. 3.

assigned responsibility for specific projects in the transportation and energy sectors. It has a strong culture of transparency, accountability and value-for-money.

Comments by Infrastructure Ontario officials included the following:

- **Role of Infrastructure Ontario:** Infrastructure Ontario's role is not to decide what projects should be initiated; rather its role is one of executing the projects that are assigned to it by the Ontario government. The agency accepts and understands that infrastructure priorities are established by the Ontario government.
- **Infrastructure models:** Infrastructure Ontario uses two models for its infrastructure projects: the build-finance model which is generally used for an addition to an existing building, or the reconstruction of something already in existence; and the design-build-finance-maintain model which usually involves the construction of a new facility and its longer-term operation over a 25 to 30-year period.
- **Nature of projects:** In some cases Infrastructure Ontario has determined that some projects should not be conducted on an AFP basis and these have been handed back to the government. Generally infrastructure projects undertaken by the agency are large and complex.
- **Disclosure of costs:** The agency does not release a cost breakdown of the various components of a project as it does not believe that it would be in the province's interest to do so. This would harm the competitive process and the quality of the bids. Rather, Infrastructure Ontario has been posting one number, either the GPC (guaranteed price contract) with respect to build-finance projects, or the net present value with respect to design-build-finance-maintain projects.
- **Project budget and changes:** When the government assigns an infrastructure project to the agency, it is assigned with a budget. All current projects are operating within the Cabinet-approved budget. There have been no cases where the scope of a project has been modified after the selection of the winning bidder. Sometimes changes have occurred, as directed by the government, at the RFP (request for proposal) stage of a project.
- **Transparency:** Infrastructure Ontario maintains that it is quite transparent. The following are disclosed: their RFQs (requests for qualification); their RFPs; who qualifies; and the project agreements.
- **Value-for-money audits:** Infrastructure Ontario indicated that it has not undergone a value-for-money assessment by the Auditor General of Ontario. It was pointed out that an internal audit of Infrastructure Ontario was recently carried out within the government and that the agency received a good report that was shared with the risk committee of its board. For every project an internal value-for-money assessment is reviewed by a competitively procured auditor to confirm that there is value, and that the process used is a market process.

- **Mechanical and electrical trades:** A market capacity study involving Infrastructure Ontario had identified the local availability of mechanical and electrical tradespeople as a constraint on infrastructure projects, particularly hospital projects. Project staging is necessary to ensure that too many projects do not overlap at the same time.
- **Pre-qualification process:** Infrastructure Ontario is in the process of revamping its pre-qualification process for companies, or bidders, to make the process simpler. Documents have also been standardized to reduce legal costs.
- **Sustainability:** Infrastructure Ontario indicated that the DBFM model results in more sustainable facilities. It was indicated that LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) standards are decided on a project-by-project basis; seven or eight of the 20 projects under construction are LEED-certified.
- **Municipal Rural Fund:** Infrastructure Ontario clarified that COMRIF (Canada-Ontario Municipal Rural Infrastructure Fund) allocations are only available for publicly-owned, not privately-owned, infrastructure projects.²³
- **Loans:** In reviewing applications for loans, Infrastructure Ontario assesses the ability of the public body to repay the loan. A total of \$1.3 billion out of the \$1.7 billion in loan allocations have been provided to northern and rural communities. Many municipal clients for loans are repeat clients.
- **Satisfaction surveys:** Infrastructure Ontario conducts an annual client satisfaction survey. The agency seeks to achieve a satisfactory or better rating from at least 80% of its clients. Based upon two years of surveys, the satisfaction level from the lending clients is very high.
- **Darlington project:** The Darlington nuclear procurement project was assigned to Infrastructure Ontario by the government. Three nuclear companies are bidding to install the reactors at this site. The agency has engaged outside advisers, mostly legal, in connection with the project.

Ontario General Contractors Association and Ottawa Construction Association

The Ontario General Contractors Association and the Ottawa Construction Association made a joint presentation.²⁴ The former represents the interests of general contractors and the construction industry generally; the latter, which has over 900 members, represents the construction community in Ottawa.

²³ This infrastructure fund does not involve Infrastructure Ontario. Industry Canada and the Ontario Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs are each responsible for administering and implementing this federal-provincial program for the five-year period 2004-05 to 2008-09 on behalf of their respective governments.

²⁴ The transcript of the presentation of these groups to the Committee appears at Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates*, 39th Parliament, 1st Session, 17 September 2008: A-278-A-283. The Committee also received a written submission from the Ontario General Contractors Association, dated September 17, 2008.

In their submission to the Committee, these associations made the following comments:

- The Ontario General Contractors Association expressed support for the creation of the Ministry of Public Infrastructure Renewal to provide a direct voice for the construction industry to government in Ontario. It believes that infrastructure is essential to our quality of life in Ontario. Recognizing that the focus of Infrastructure Ontario has been the health sector, the Association supports the expansion of the agency's mandate to include roads, waterworks and sewage treatment facilities.
- With respect to such matters as the bundling of projects, concerns were raised that the process reduces bidders and competition and is detrimental to small contractors. The Ontario General Contractors Association feels that consideration should be given to the qualification-based selection of consultants, whereby qualifications and not only price are considered first. There is a need for an open and transparent system of accountability to ensure proper planning of infrastructure expenditures. Projects should be rolled out and planned in concert with the industry. The Association further applauded the Ontario government for its announcement regarding the establishment of a new College of Trades.²⁵
- The Ottawa Construction Association expressed concern that large infrastructure projects in the Ottawa area have not delivered work to the smaller construction subtrades. With respect to facility maintenance contracts, it believes that the requirement to keep or use existing staff or unions should be removed. Concern was also expressed that the cost and risk of bidding on larger AFP projects is high for smaller contractors and that, as a result, they are excluded from such projects.

Recommendations of the Ottawa Construction Association

- There should be more disclosure and more consultation with construction stakeholders by Infrastructure Ontario.
- There should be more effort on behalf of smaller contractors by Infrastructure Ontario.

Ontario Hospital Association

The OHA is a voluntary association representing Ontario's 157 not-for-profit hospital corporations.²⁶

²⁵ Ontario, Ministry of Training Colleges and Universities, "Ontario Advances New College of Trades," *News Release*, 16 September 2008. Internet site at <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/nr/08.09/nr0916.html>, accessed on 18 September 2008.

²⁶ The transcript of the presentation of this association to the Committee appears at Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates, 39th Parliament, 1st Session*, 17 September 2008: A-283-A-288.

In their submission to the Committee, the OHA made the following comments:

- It expressed the view that Ontarians expect to be treated in modern hospitals built according to the best design practices and equipped with the latest medical technology. Good hospital design promotes better clinical outcomes, increases safety, and reduces stress for both patients and staff.
- It was noted that in 2003 Ontario's hospital sector faced a \$8.4 billion capital renewal deficit. Under traditional financing models, hospital construction could only proceed when the government had all the required funding and consequently hospital upgrades were delayed or not started at all.
- In May 2005 the ReNew Ontario capital renewal strategy was launched, with a \$5-billion investment in hospital capital renewal over five years, the introduction of the AFP model and dedicated project management through Infrastructure Ontario. The AFP model, has allowed hospitals and the government to leverage the financing power of the private sector to fund hospital capital renewal, while retaining title to the finished hospital. Since the introduction of the AFP model three years ago, 21 hospital projects have begun, and 15 others are in their preliminary phases.
- The OHA attaches high importance to the creation of Infrastructure Ontario. Since 2005 this Association and Infrastructure Ontario have developed a strong and very productive partnership. The OHA comments that under the government's capital renewal strategy and with the presence of Infrastructure Ontario, new hospitals are being built, both on time and on budget, while retaining full public ownership of the facility.

Recommendation of the Ontario Hospital Association

- Infrastructure Ontario should release the generic output specification document for hospital projects as soon as possible in order to help hospitals develop their design plans on a consistent basis, in terms of environmental design, energy conservation, equipment selection and costing.

Ontario Health Coalition

This Coalition is a public interest group on health care in Ontario, with 78 local health coalitions.²⁷

In their submission to the Committee, this Coalition made the following comments:

- Its primary concern about Infrastructure Ontario is the lack of public interest protections related to the governance of the agency, and in the management of projects. There are no public interest voices on the agency's board of directors

²⁷ The transcript of the presentation of this coalition to the Committee appears at Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates, 39th Parliament, 1st Session*, 17 September 2008: A-288-A-292.

and there is no legislation in Ontario to guard the public interest with respect to public accountability, transparency, access to information, cost overruns, and accurate public reporting. The *Ontario Infrastructure Projects Corporation Act* also does not include a legal framework for P3s (public-private partnership projects).

- Concern was expressed that long-term 30-year design-build-finance-maintain hospital projects, such as the Niagara-St. Catharines project, could be transferred totally into private hands. The Coalition cites Scotland as an example where the cost of privatizing the infrastructure is the absence of any public accountability.
- On an individual project level, the Coalition commented about costs and inadequate public disclosure regarding hospital projects in North Bay, Peterborough, and Sault Ste. Marie. Other projects of concern are located in Brampton and Ottawa.²⁸
- The Coalition maintained that with “such closeness of relationships between the industry and the bodies that are meant to oversee the P3 projects, which deal with billions of dollars of public funds, that it’s a set-up for a scandal, it’s a set-up for misuse of money.”²⁹

Recommendations of the Ontario Health Coalition

- A moratorium should be placed on P3s.
- A legislative framework for P3s should be established. The question of whether or not P3 privatization is the way to go should be revisited.
- The public interest should be paramount.
- Value for money must be demonstrable.
- Appropriate public control and ownership as well as accountability must be preserved.
- All processes must be transparent.

Labourers’ International Union of North America

The Labourers’ International Union of North America (LIUNA) represents over 800,000 workers throughout North America primarily in the construction industry, with approximately 90,000 across Canada and 60,000 in Ontario,

²⁸ Neither the William Osler Health Centre project in Brampton nor the Royal Ottawa Hospital project have been assigned to Infrastructure Ontario, but are managed by the Ministry of Health and Long-Term Care.

²⁹ Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates*, 39th Parliament, 1st Session, 17 September 2008: A-292.

including 33,000 in the Greater Toronto Area. The LIUNA Pension Fund for Central and Eastern Canada is headquartered in the GTA.³⁰

In their submission to the Committee, LIUNA made the following comments:

- The LIUNA Pension Fund engages in infrastructure investing, especially in hospital projects across Ontario. LIUNA maintains that for every million dollars spent on construction, over 9,000 hours of employment are created and significant economic activity is generated. These investments in infrastructure result in a win-win situation for the community, the government, and the union pension plan.
- Infrastructure projects allow for the employment of numerous construction trades and for the training of apprentices, including opportunities for the training of “youth at risk”, Aboriginal persons, and women. This union has also earmarked an additional \$100 million for investment in transportation infrastructure.
- The LIUNA pension plans have patient long-term investment expectations for public infrastructure. Pension funds are described as a natural investor in P3 projects.
- LIUNA’s experience in investing in numerous infrastructure projects has been a very positive experience, creating excellent long-term returns for their pension plan.
- With respect to the potential involvement of smaller contractors in AFP projects, LIUNA indicated that in these cases all the risk is transferred to the building consortia; smaller contractors cannot assume this degree of risk.

Recommendations of LIUNA

- We encourage the Ontario government to continue with their expansive infrastructure program and we are looking forward to working with Infrastructure Ontario to build and rebuild our transportation infrastructure.
- We encourage the Ontario government to procure funding for transportation infrastructure projects.

Ontario Federation of Labour

The Ontario Federation of Labour (OFL) represents over 700,000 workers who belong to 1,500 affiliated local unions in Ontario.³¹

³⁰ The transcript of the presentation of this union to the Committee appears at Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates, 39th Parliament, 1st Session*, 17 September 2008: A-292-A296. The Committee also received a written submission from this union, dated September 17, 2008.

³¹ The transcript of the presentation of this labour organization to the Committee appears at Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates, 39th Parliament, 1st Session*, 17 September 2008: A-296-A299. The Committee also received a written submission from the OFL, dated September 17, 2008.

In their submission to the Committee, the OFL made the following comments:

- The OFL states that alternative financing and procurement reduces public ownership and public policy control, since administrative control is shifted away from taxpayers to private sector providers.
- From the investors' point of view, there is no difference between an AFP or a P3 project. In these projects, there is a clash between for-profit service delivery and good quality public services.
- The evidence shows that the costs of P3s are higher than traditional government financing.
- P3s are a more expensive way to pay for public infrastructure and that AFP hospital projects will lead to a 27% increase in costs. Governments can borrow money much more cheaply, whereas for-profit service providers need to focus on the bottom line.
- Infrastructure Ontario lacks accountability and transparency. The OFL remarks that the initial value-for-money assessments that determine whether the Ontario government will proceed with AFP financing are kept secret.

Recommendations of the OFL

- The mandate of Infrastructure Ontario should be changed to stop the alternative financing and procurement model for the delivery of public services since this model is an expensive and dangerous way to finance public infrastructure.
- The Ontario government should provide true transparency by providing the public with enough information to really evaluate these deals.
- The Standing Committee on Government Agencies should request the Ministry of Energy and Infrastructure to provide the following information: the number and cost of all change orders in AFP projects; the number and timelines for delays in all AFP projects; and whether the AFP program will be expanded into the transit, transportation, water, energy and educational fields.

The OFL also said that the Government Agencies Committee should recommend the following actions:

- Establish an immediate moratorium on Infrastructure Ontario's AFP projects and move back to the traditional way of financing public projects.
- Do not approve or announce any additional AFP projects where contracts have not been signed.
- For signed contracts, provide total disclosure of all financial aspects of agreements.
- For AFP projects where contracts have not been signed, shift the financing to traditional government financing.

- Ask the Provincial Auditor for an immediate value-for-money assessment of AFP projects.

Ontario Chamber of Commerce

The Ontario Chamber of Commerce (OCC) is a federation of 160 local chambers of commerce and boards of trade across Ontario, representing 57,000 businesses.³²

In their submission to the Committee, the OCC made the following comments:

- The OCC welcomes the establishment of Infrastructure Ontario to increase opportunities for private sector involvement in public infrastructure projects.
- The Chamber believes that by applying private sector expertise and capabilities, the province has adopted an innovative approach to help alleviate Ontario's infrastructure deficit.
- It supports the expansion of Infrastructure Ontario's responsibilities beyond hospital and justice sector projects into other areas, such as transportation and transit. The extension of highways 407, 427 and 406 and the widening of highways 402 and 69 are identified as priority projects.
- The OCC also supports a stronger relationship between Metrolinx and Infrastructure Ontario to take advantage of public and private sector expertise and resources to meet transportation project targets.

Reappearance of Infrastructure Ontario before the Committee

Overview

During its reappearance before the Committee on November 4, 2008, Infrastructure Ontario addressed the following matters:

- **Role of Infrastructure Ontario:** It was reiterated that this agency was created to deliver infrastructure projects on time and on budget, to achieve value for money, and to protect the public interest.

The primary goal of the Infrastructure Ontario AFP program is to put the accountability for delivering projects on time and on budget into the hands of the private sector. At the same time, AFP projects are guided by the principles of public ownership and public control. Since 2005 the agency has attracted an average of eight bidders to RFQs for its build-finance projects, and from four to six bidders to RFQs for the design-build-finance-maintain projects. The average capital cost of infrastructure projects under construction is over \$200 million; 22 projects are now under construction; and all of them are tracking on time and on budget, with most ahead of schedule.

³² The Committee received a written submission from the OCC, dated September 22, 2008.

Value for money is determined by directly comparing the estimated costs of delivering a project under traditional delivery methods, versus the cost of delivering it under AFP.

All of the agency's staff and the board work to the highest ethical standards to protect the public interest.

- **Accountability and transparency:** Infrastructure Ontario maintains that it has in place some of the most transparent procurement processes in Ontario. It is an open process while “trying to preserve that important element of making sure that people are incented to beat bids and do better next time, not to use it [i.e., the information Infrastructure Ontario makes available] as a floor.”³³

Important infrastructure project information which is published include the project agreement with some details deleted for competitive reasons; the total value of the winning bid; and a value-for-money report.

Infrastructure Ontario's Annual Report includes items required by Management Board of Cabinet, such as total infrastructure project expenses. The agency has also acted on the suggestions of the government's internal auditor. As well, the Auditor General of Ontario has the right to come in at any time.

- **AFP hospital projects:** Hospitals built under the AFP model are publicly owned, operated and accountable, and the “private sector never touches the patient.”³⁴ The maintain component of design-build-finance-maintain projects applies to “maintaining the building” and “making sure that at the end of the concession, the 30-year term, the building is handed back in proper condition.”³⁵ It is the “fabric of the building that is being maintained.”³⁶

Laundry and linen services, porter services, housekeeping, waste services, medical equipment maintenance and patient food services are not included in the maintenance components of Infrastructure Ontario hospital contracts.

The private sector is contractually obligated to deliver hospitals on time and on budget; it will be penalized if a project is delivered late. The private sector delivers construction expertise and risk management, while the public sector continues to own and control health care services.

- **Impact of infrastructure projects on collective bargaining agreements:** The agency ensures that the terms and conditions in collective bargaining agreements of all public employees transferred to Infrastructure Ontario projects are always honoured. This means that successor rights or benefit provisions in current agreements are honoured.
- **Project bundling (that is the grouping of small projects into one big project) and opportunities for smaller contractors:** It was indicated that bundling is

³³ Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates*, 39th Parliament, 1st Session, 4 November 2008: A-368 (testimony of Mr. Livingston).

³⁴ Ibid., p. A-359 (testimony of Mr. Livingston).

³⁵ Ibid., p. A-367 (testimony of Mr. Dougan).

³⁶ Ibid.

neither a priority for Ontario government infrastructure projects nor part of the agency's strategy.

There are plenty of opportunities for smaller firms in Ontario to participate in the AFP program. Bidders have an incentive to use local trades and labour because they are available and are less expensive. In Ottawa the general contractors have established local offices where they are able to engage local subcontractors.

Where there is sensitivity regarding the employment of local labour, Infrastructure Ontario may ask proponents within the RFQ to submit a plan on how they would utilize local labour and trade contractors.

- **Impact of economic conditions on project and loan activities:**

Notwithstanding the current state of the financial markets, Infrastructure Ontario has over the last few weeks released RFPs for two additional infrastructure projects, reached "financial close" on another hospital project, and opened the renovated and expanded facilities at the Trillium Health Centre in Mississauga. With respect to the loan side of its operations, it has surpassed full-year targets. The agency will continue to monitor the economic situation closely and deal with issues on a project-by-project basis. As private sector construction activity slows down, this could increase the capacity of sub-trades and general contractors to take on work. Any perception that costs will go down as a result of what is happening in the world will be reflected in infrastructure project bids.

Supplementary documentation

In response to matters raised during its earlier appearance, Infrastructure Ontario distributed the following two background documents to the Committee:

- ***Market Capacity: An Environmental Scan:*** This document states that Infrastructure Ontario has brought infrastructure projects with a capital value in excess of \$7.5 billion to the market in the past 35 months. The availability of contractors is considered to be the most severe constraint for institutional projects. More particularly, there is limited availability of mechanical and electrical contractors for large complex institutional projects, such as hospitals. Limitations of trades also affect the ability to attract foreign contractors.

To mitigate these market capacity constraints, various strategies were recommended including adjusting the timing of individual infrastructure project releases; shortening the RFP to Financial Close period; and standardizing RFP documents. The Province has also allocated funding to skills training. It was further indicated that the findings of this study apply to all major construction projects, and not just AFP projects, across Canada.

In 2007 Infrastructure Ontario concluded that it would need to carefully manage the flow of projects to market to preserve a healthy bidding environment and good value for public dollars.

- **Construction Status Report – Current Site Photographs:** This document provides current information on 24 infrastructure projects that are under way — 21 health care projects, one courthouse, one youth centre, and one data centre. Construction start dates, substantial completion dates and project site photos are provided for each project.

COMMITTEE FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Support for the establishment and operation of Infrastructure Ontario

Discussion

The Committee supports the establishment of Infrastructure Ontario, now under the authority of the combined Ministry of Energy and Infrastructure, to increase opportunities for the involvement of the private sector in Ontario infrastructure projects using the alternative financing and procurement model. Under AFP, project risks are appropriately shared on a contractual basis between the public and private sectors.

The Committee also understands and accepts that infrastructure priorities are established by the Ontario government, which then assigns infrastructure projects in various fields to Infrastructure Ontario. The Committee further recognizes that Infrastructure Ontario may advise the Ontario government on the capacity of the construction industry to undertake infrastructure projects.

We recognize the valuable role of Infrastructure Ontario in focussing on the key health care sector where 21 hospital projects have begun, and 15 others are in the preliminary stages. As noted by the Ontario Hospital Association, these efforts will contribute substantially to relieving the deficit in modern health care facilities for Ontarians.

The OHA also recommended that generic output specification documents should be released as soon as possible to help hospitals develop their design plans on a consistent basis, in terms of such factors as environmental design and energy conservation.³⁷ The Committee supports this proposal because it will advance the objective of improving the environmental performance of long-term public infrastructure projects.

Committee Recommendations

1. Infrastructure Ontario should continue and, where given authority by the Ontario government, expand its role to deliver essential infrastructure projects within Ontario using the alternative financing and procurement (AFP) model, which applies private sector financing and technical expertise, but retains public

³⁷ *Generic output specification documentation* consists of a set of guidelines and standards respecting the planning, design and construction of public hospital capital redevelopment projects in Ontario.

ownership of completed projects. Potential areas for the broader application of the AFP model could include electrical energy generation, transportation and transit, college or university facilities, and large-scale water treatment or wastewater treatment facilities.

2. Infrastructure Ontario should encourage the Ministry of Health and Long-Term Care to release the generic output specification documentation as soon as possible for hospital projects in order to help hospitals develop their design plans on a consistent basis, in terms of environmental design, energy conservation, equipment selection and costing.

Enhanced public disclosure regarding Infrastructure Ontario AFP projects

Discussion

The Ontario Federation of Labour and the Ontario Health Coalition raised issues of public accountability and financial disclosure with respect to Infrastructure Ontario, and individual projects under the authority of this agency. On the other hand, as explained by senior officials of Infrastructure Ontario, the Committee understands that some financial and other information pertaining to individual projects, if made public, would adversely affect competitive corporate interests and hinder the ability of this agency to negotiate in the best interests of the Ontario public.

As mentioned earlier, the *Ontario Infrastructure Projects Corporation Act, 2006* (s. 11(2)) requires Infrastructure Ontario to prepare an annual report for the Minister, which is then submitted to Cabinet and tabled in the Assembly (s. 11(3)). The Committee notes that Infrastructure Ontario's *2007-2008 Annual Report* contains information on projects under construction, open RFPs, closed RFPs, the naming of pre-qualified bidders and closed RFQs (request for qualification). Similar descriptive project information appeared in the agency's *2006-2007 Annual Report*.

Other sources of project information include the supplement to *ReNew Canada* entitled "The Top 100 – 2008 Canada's Biggest Infrastructure Projects," which describes nine infrastructure projects managed by Infrastructure Ontario under the headings location, type, project details, financing, and status.³⁸ Infrastructure Ontario also distributed a *Construction Status Report – Current Site Photographs* to the Committee which provides construction start dates, substantial completion dates and project site photos for 24 infrastructure projects currently under way. The Committee believes that transparency and public disclosure would be enhanced by the systematic expansion of individual project descriptions in Infrastructure Ontario's Annual Reports. As most infrastructure projects involve multi-year design and construction phases, the Committee believes this annual description will provide a standard up-to-date source of information on each project.

³⁸ "The Top 100, 2008, Canada's Biggest Infrastructure Projects", an Annual Supplement to *ReNewCanada*, January/February 2008.

The Committee also strongly believes that Infrastructure Ontario should continually balance the public right to know with appropriate commercial non-disclosure commitments. Infrastructure Ontario should review what constitutes commercial sensitivity and consider what additional details could be publicly disclosed.

Committee Recommendations

3. With respect to public infrastructure projects handled by Infrastructure Ontario, the public interest should be paramount; value for money must be demonstrable; appropriate public control and ownership must be preserved; accountability must be preserved; and all processes must be transparent. Infrastructure Ontario should continually review its policies to ensure enhanced transparency and public disclosure.
4. Infrastructure Ontario should review what constitutes commercial sensitivity and, on a case-by-case basis, should consider what additional details could be publicly disclosed while at the same time respecting commitments regarding commercial sensitivity.
5. Infrastructure Ontario should include within each Annual Report an Appendix containing a detailed description and status report for each AFP project falling under its authority.
6. For each of these projects, the Annual Report shall include enhanced, consistent and comparable information on the location; type; construction start date; substantial completion date; size of the project; total value of the contract; key contract participants and their roles; project details; project financing; and the current status of the project. In including this information, Infrastructure Ontario must still adhere to corporate and financial confidentiality requirements.
7. If significant issues arise with respect to a particular project, such as major cost issues, delays or design changes, Infrastructure Ontario should report this to Treasury Board/Management Board in a timely manner and consider reporting these matters in its Annual Report.

Impact of a slowing economy on infrastructure projects and spending

Discussion

A slowing economy is reflected in statistics which show that investment in the Canadian commercial real estate market has fallen by 24% in the first six months of 2008 compared to the record pace in 2007.³⁹ A slowdown may also reduce revenues flowing to provincial and municipal governments, lead to increased rates of unemployment and increase social service obligations.⁴⁰

³⁹ Jamie Sturgeon, "Commercial investment down 24%," *National Post*, 27 August 2008, p. FP5.

⁴⁰ Joanna Smith, "Shared concern on economy: Flaherty," *Toronto Star*, 30 August 2008, p. A16.

On the other hand, a slowing economy may reduce labour and material pressures in the major construction and infrastructure fields. In recent years, as noted by Infrastructure Ontario, construction and construction-related material costs in Ontario have escalated, and there are a limited number of qualified contractors who have the experience to manage large complex projects, such as in the hospital sector.⁴¹ With the change in the economy, the Committee believes that there may be reduced labour and material cost pressures in the construction field within Ontario.

There have been suggestions that during the period ahead, infrastructure investment should be a priority to create lasting benefits and lay the foundation for eventual economic recovery. The establishment of the new Ministry of Energy and Infrastructure in June 2008 represents recognition of the importance of infrastructure and energy-related investments to Ontario's economy.

Risk assessment of major public infrastructure projects

Discussion

Documentation provided by Infrastructure Ontario relating to "Risk Assessment and Management" associated with AFP projects outlines various categories of risk, including AFP Projects Risk, OSIFA (Ontario Strategic Infrastructure Financing Authority) Loan Program Risk, and Operational Risk.⁴²

The Ontario government and partner public agencies are planning to embark upon major long-term multi-billion dollar capital undertakings. Amongst others, these include the Nuclear Procurement Project at Darlington, components of the Metrolinx transportation-transit plan for the broader Greater Toronto Area, the commitment to provide upgraded dedicated highway access to a new border crossing between Windsor and Detroit (Detroit River International Crossing), and the upgrading of linkages to other border crossings.⁴³ On the other hand, slowing economic growth may reduce immediate demand for increased transportation-transit capacity and electrical energy growth.⁴⁴

For many of these transportation-transit projects and energy projects the approval process is complex and prone to delay; this can increase costs and delay necessary capital undertakings. Public infrastructure funding and employment during an economic downturn may prove less costly, and provide a cushion within the

⁴¹ Infrastructure Ontario, *2007-2010 Business Plan* (Toronto: Infrastructure Ontario, 2007): pp. 10-11.

⁴² Infrastructure Ontario, *Annual Report, 2007-2008*, 21-25. The report describes in detail the various sub-categories of risk that Infrastructure Ontario must consider.

⁴³ Ontario, Ministry of Transportation, "The Detroit River International Crossing Study Team Announces Preferred Access Road," *News Release*, 1 May 2008, pp. 1-2. Internet site at <http://www.mto.gov.on.ca/English/news/provincial/2008/080501.htm>, accessed on 1 September 2008.

⁴⁴ Tyler Hamilton, "Ontario urged to turn down electricity expansion," *Toronto Star*, 8 October 2008, p.B01.

economy. In a recent article on the current economic situation Nobel-laureate economist Joseph Stiglitz stated that

there are ways of thoughtfully shaping policy that can walk a fine line and help us get out of our current predicament. Spending money on needed investments – infrastructure, education, technology – will yield double dividends. It will increase incomes today while laying the foundation for future employment and economic growth.⁴⁵

Infrastructure Ontario reveals that it has conducted some project assessment advisory work for Metrolinx to identify projects that might be undertaken on an AFP basis. In its submission to the Committee, the Ontario Chamber of Commerce supports a stronger relationship between Metrolinx and Infrastructure Ontario to more effectively take advantage of public and private sector expertise and resources.

During the current period of economic uncertainty, the Committee supports the continuation of prudent infrastructure investment in Ontario, but at the same time believes that more prudent risk assessment is warranted. Based upon the testimony of senior officials of Infrastructure Ontario, the Committee understands that no projects under way or being put out to bid through Infrastructure Ontario have been affected by the current economic uncertainties. Nonetheless, Infrastructure Ontario should enhance risk assessment methods for both existing and planned projects.

Committee Recommendation

8. Infrastructure Ontario in connection with the AFP projects under its authority should institute periodic and upgraded risk assessments to determine whether the international financial situation and the involvement of various financial partners represent any additional risk to the government of Ontario. If additional risk is established, Infrastructure Ontario in association with its parent Ministry should act to protect the public interest of Ontario.

Inclusion of innovative building design features in infrastructure projects

Discussion

In both the public and private sectors, greater attention is being paid to energy efficiency and improved building systems management to enhance environmental performance, and to reduce energy and utility consumption and waste generation, thereby lowering operating costs. Energy and resource conservation is also an objective of many Ontario government programs in the energy, natural resource, land use planning, transportation, government operations and educational fields.

⁴⁵ Joseph E. Stiglitz, "Reversal of Fortune," *Vanity Fair*, No. 579, November 2008, p. 138.

Infrastructure Ontario's design-finance-build-maintain infrastructure projects can have contract terms of 25 to 30 years and operating costs, including utility and energy components, will form a significant component of recurring long-term costs. In the hospital sector, energy, utilities, and waste generation and handling costs comprise significant components of operating costs. Some Ontario hospitals are actively seeking to reduce the use and costs of these elements.

As mentioned earlier, the Ontario Hospital Association made a recommendation regarding the release of specification documentation for hospital projects with the purpose of assisting hospitals to better incorporate environmental design and energy conservation in the design plans.

The Canada Green Building Council administers the LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) for buildings that "certifies higher energy performance of buildings and communities."⁴⁶ LEED categories include sustainable sites, water efficiency, energy and atmosphere, materials and resources, and indoor environmental quality.

There may also be other innovative developments in building standards, and in the design of heating, cooling, insulation/ventilation and other mechanical and electrical components, that might be considered for future infrastructure projects. In the downtown core of Toronto, for example, many buildings, including the Ontario government complex and the Legislative Building, use the Enwave deep lake [Lake Ontario] natural cooling system to meet their building cooling needs.⁴⁷

Committee Recommendations

9. In its evaluation and approval of all AFP infrastructure projects assigned to it, Infrastructure Ontario, wherever possible, should use suitable recognized environmental standards, to achieve practical reductions in the use of energy, utilities and related materials.

10. Infrastructure Ontario should work with the host Ontario ministries to develop infrastructure project environmental standards respecting energy conservation, reduced utility consumption, the use of resources, and waste production. These environmental standards should be updated every five years to reflect new design, market or technological developments.

11. Infrastructure Ontario should encourage AFP project bidders to include innovative energy, utility or waste management practices or systems, or environmental design components in their bid proposals.

⁴⁶ Canada Green Building Council, *what is LEED and why certify?* Internet site at <http://www.cagbc.org/leed/what/index.php>, accessed on 2 September 2008.

⁴⁷ City of Toronto, "What's the City doing to shrink its footprint?" *Deep Lake Water Cooling and the City*, pp. 1-2. Internet site at <http://www.toronto.ca/environment/initiatives/cooling.htm>, accessed on 23 October 2008; and Enwave Energy Corporation, "History." Internet site at <http://www.enwave.com/history.php>, accessed on 23 October 2008.

Management of the Darlington nuclear procurement project

Discussion

Infrastructure Ontario is leading the commercial team (along with Ontario Power Generation, the Ministry of Energy and Infrastructure, and the Ministry of Finance) that will manage this procurement process. The Committee recognizes that this large infrastructure project could have important financial, design, employment, and materials sourcing implications for Ontario, especially during this period of economic uncertainty. The Committee also understands that the selection of a reactor technology for this project is the primary responsibility of the Ministry of Energy and Infrastructure, associated agencies and electrical utilities.

The invited corporate respondents for “Phase 2 of the RFP” are Areva NP, Atomic Energy of Canada Ltd., and Westinghouse Electric Company. One of these companies may be chosen as the preferred vendor by spring 2009.⁴⁸ In early November 2008, the deadline was extended from the end of 2008 to this date due to the complexity of the project and further discussions relating to the assignment of risk to the private sector. This extension is also “driven in part by continued volatility in global markets.”⁴⁹ The Committee also notes that concerns have been expressed regarding potential cost overruns and delays in connection with new nuclear power undertakings.⁵⁰

Committee Recommendation

12. Infrastructure Ontario should continue to closely liaise and confer with officials of the Ministry of Energy and Infrastructure, Ministry of Finance, Ontario Power Authority, Ontario Power Generation, and Hydro One, where appropriate, so that Infrastructure Ontario has the capacity to handle the Darlington Nuclear Procurement Project.

Expanded role for AFP projects in the transportation and transit sectors

Discussion

During 2007-08 the mandate of Infrastructure Ontario was extended to include the consideration of a highway transportation project. The agency’s 2007-2008

⁴⁸ “Infrastructure Ontario selects Darlington as site of new nuclear plant,” *Daily Commercial News*, 17 June 2008, p. 1. Internet site at http://www.dcnonl.com/cgi-bin/dcnhome.pl?rm=print_story_id=28306, accessed on 29 August 2008; and Infrastructure Ontario, “Nuclear Procurement Project bid submissions expected in early 2009,” *News Release*, 4 November 2008. Internet site at http://www.infrastructureontario.ca/en/news/io_news/2008/nov0408/News%20Release%20-%20RFP%20Extension%20Nov%204%20-%20FINAL.pdf, accessed on 6 November 2008.

⁴⁹ Infrastructure Ontario, “Nuclear Procurement,” p. 1. The matter was also reported in Rob Ferguson, “Ontario delays picking reactor builder,” *Toronto Star*, 5 November 2008, p. B8.

⁵⁰ Robert Benzie, “New reactors for Darlington,” *Toronto Star*, 16 June 2008, p.B7.

Annual Report indicates that the Ontario Highway Service Centre project will be built as an AFP project.⁵¹

Infrastructure Ontario is also “engaged in an advisory role to Metrolinx to identify projects in the government’s ambitious MoveOntario 2020 [transportation] plan that could be delivered more efficiently using the AFP approach.”⁵²

In general, the Committee believes that as with initiatives with respect to hospitals, the AFP model could potentially advance priority transportation and transit infrastructure projects in a timely and cost effective manner. This would serve to ease congestion and support broader provincial and municipal land use objectives within the Greater Toronto Area. This model of project delivery may also be applicable to major transportation infrastructure projects in other parts of Ontario.

Committee Recommendation

13. The Ministry of Energy and Infrastructure should consider assigning Infrastructure Ontario a direct role in advising the government on the staging of priority transportation projects, including transit projects, using the AFP model within the Greater Toronto Area and, where applicable, in other parts of Ontario. This activity shall be carried out in a cost effective manner, reflective of prevailing economic and industry conditions, to both maximize efficiency and ensure timely delivery.

Accommodation of small contractors in large AFP projects

Discussion

The Ontario General Contractors Association and the Ottawa Construction Association expressed concern that smaller contractors are often excluded from bidding on the larger AFP projects managed by Infrastructure Ontario due to the size of the contracts, the increased risk and the cost of the bidding process. The Ottawa Construction Association recommended that more effort should be made by Infrastructure Ontario to accommodate smaller contractors. In response to these concerns, the Committee makes the recommendations below.

Committee Recommendations

14. In awarding infrastructure contracts and negotiating with general contractors, Infrastructure Ontario should investigate methods to provide greater opportunities for local contractors in the construction, and possibly maintenance aspects, of infrastructure projects.

⁵¹ This project has been generally described as involving the modernization of 23 service centres on Highways 401 and 400.

⁵² Patricia Williams, “Infrastructure Ontario takes AFP model to the road,” *Daily Commercial News*, 28 May 2008. Internet site at http://www.dailycommercialnews.com/cgi-bin/dcnhome.pl?rm=print_story_id=27795, accessed on 29 August 2008.

15. Infrastructure Ontario, wherever practical, should include criteria for the employment of local labour within the RFQ (request for qualification) requirements whereby bidders must submit a plan on how they would utilize local labour and trade contractors to carry out the project. Local employment plans should be considered by Infrastructure Ontario in the assessment and decision making relating to the selection of qualified bidders (RFQ), and also during the subsequent RFP (request for proposal) stage of project decision making.

CONSOLIDATION OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS

Support for the establishment and operation of Infrastructure Ontario

1. Infrastructure Ontario should continue and, where given authority by the Ontario government, expand its role to deliver essential infrastructure projects within Ontario using the alternative financing and procurement (AFP) model, which applies private sector financing and technical expertise, but retains public ownership of completed projects. Potential areas for the broader application of the AFP model could include electrical energy generation, transportation and transit, college or university facilities, and large-scale water treatment or wastewater treatment facilities. (pp. 19-20)
2. Infrastructure Ontario should encourage the Ministry of Health and Long-Term Care to release the generic output specification documentation as soon as possible for hospital projects in order to help hospitals develop their design plans on a consistent basis, in terms of environmental design, energy conservation, equipment selection and costing. (pp. 19-20)

Enhanced public disclosure regarding Infrastructure Ontario AFP projects

3. With respect to public infrastructure projects handled by Infrastructure Ontario, the public interest should be paramount; value for money must be demonstrable; appropriate public control and ownership must be preserved; accountability must be preserved; and all processes must be transparent. Infrastructure Ontario should continually review its policies to ensure enhanced transparency and public disclosure. (pp. 20-21)
4. Infrastructure Ontario should review what constitutes commercial sensitivity and, on a case-by-case basis, should consider what additional details could be publicly disclosed while at the same time respecting commitments regarding commercial sensitivity. (pp. 20-21)
5. Infrastructure Ontario should include within each Annual Report an Appendix containing a detailed description and status report for each AFP project falling under its authority. (pp. 20-21)
6. For each of these projects, the Annual Report shall include enhanced, consistent and comparable information on the location; type; construction start date; substantial completion date; size of the project; total value of the contract; key contract participants and their roles; project details; project financing; and the current status of the project. In including this information, Infrastructure Ontario must still adhere to corporate and financial confidentiality requirements. (pp. 20-21)

7. If significant issues arise with respect to a particular project, such as major cost issues, delays or design changes, Infrastructure Ontario should report this to Treasury Board/Management Board in a timely manner and consider reporting these matters in its Annual Report. (pp. 20-21)

Risk assessment of major public infrastructure projects

8. Infrastructure Ontario in connection with the AFP projects under its authority should institute periodic and upgraded risk assessments to determine whether the international financial situation and the involvement of various financial partners represent any additional risk to the government of Ontario. If additional risk is established, Infrastructure Ontario in association with its parent Ministry should act to protect the public interest of Ontario. (pp. 22-23)

Inclusion of innovative building design features in infrastructure projects

9. In its evaluation and approval of all AFP infrastructure projects assigned to it, Infrastructure Ontario, wherever possible, should use suitable recognized environmental standards, to achieve practical reductions in the use of energy, utilities and related materials. (pp. 23-24)

10. Infrastructure Ontario should work with the host Ontario ministries to develop infrastructure project environmental standards respecting energy conservation, reduced utility consumption, the use of resources, and waste production. These environmental standards should be updated every five years to reflect new design, market or technological developments. (pp. 23-24)

11. Infrastructure Ontario should encourage AFP project bidders to include innovative energy, utility or waste management practices or systems, or environmental design components in their bid proposals. (pp. 23-24)

Management of the Darlington nuclear procurement project

12. Infrastructure Ontario should continue to closely liaise and confer with officials of the Ministry of Energy and Infrastructure, Ministry of Finance, Ontario Power Authority, Ontario Power Generation, and Hydro One, where appropriate, so that Infrastructure Ontario has the capacity to handle the Darlington Nuclear Procurement Project. (p. 25)

Expanded role for AFP projects in the transportation and transit sectors

13. The Ministry of Energy and Infrastructure should consider assigning Infrastructure Ontario a direct role in advising the government on the staging of priority transportation projects, including transit projects, using the AFP model within the Greater Toronto Area and, where applicable, in other parts of Ontario. This activity shall be carried out in a cost effective manner, reflective of

prevailing economic and industry conditions, to both maximize efficiency and ensure timely delivery. (pp. 25-26)

Accommodation of small contractors in large AFP projects

14. In awarding infrastructure contracts and negotiating with general contractors, Infrastructure Ontario should investigate methods to provide greater opportunities for local contractors in the construction, and possibly maintenance aspects, of infrastructure projects. (pp. 26-27)

15. Infrastructure Ontario, wherever practical, should include criteria for the employment of local labour within the RFQ (request for qualification) requirements whereby bidders must submit a plan on how they would utilize local labour and trade contractors to carry out the project. Local employment plans should be considered by Infrastructure Ontario in the assessment and decision making relating to the selection of qualified bidders (RFQ), and also during the subsequent RFP (request for proposal) stage of project decision making. (pp. 26-27)

APPENDIX A
DISSENTING OPINION
OF THE
NEW DEMOCRATIC MEMBER OF THE COMMITTEE

Dissenting comments on Infrastructure Ontario Agencies Review report

France Gélinas, NDP MPP

The Ontario New Democratic Party believes that the public-private partnership (P3, also known as AFPs) experiment initiated by the Mike Harris Progressive Conservatives and strengthened by the McGuinty Liberals should stop immediately.

The private sector's higher borrowing costs, greater transaction costs, the need for a risk "premium" in exchange for assuming liability for cost overruns, and a profit requirement makes P3s more costly than traditional procurement. The P3 model transfers ownership and control of public infrastructure from communities to for-profit corporations. The McGuinty government's "evidence" pointing to the P3 model as less costly is based on a series of questionable assumptions that are not even fully disclosed, preventing detailed public scrutiny.

Furthermore, the motivation for the McGuinty government's use of the P3 model – that traditional procurement led to uncontrollable cost overruns – has neither been researched nor proven. It is based on hearsay rather than evidence. During this review process, Infrastructure Ontario confirmed that it did not examine historical cost overruns at traditionally procured public infrastructure. The government does not know the degree to which cost overruns have occurred or the reasons why they've occurred.

New Democrats believe that the McGuinty Liberals' ideology, not balanced and reasonable public policy, is the underlying motivation for the adoption of the P3 model. A reasonable approach to cost overruns would be to understand why they were occurring and what solutions were available to address the problem. Only after that analysis has taken place should a government consider radical changes to a procurement model.

Putting ideology over evidence is almost certain to cost taxpayers dearly. According to a recent report by the Canadian Centre for Policy Alternatives, P3s may cost an *extra* \$585 million, rather than produce any savings at all. Taxpayer dollars and local control of our public infrastructure – from hospitals to courts – should not be jeopardized by ideological experiments, let alone by experiments that cannot be monitored by the public.

A province-wide moratorium should be placed on P3s. Along those lines, Ontario should not tie municipal infrastructure grants to the use of the P3 model, nor should they continue to support such a program being pursued by the Harper Conservative government.

As the organization designed to deliver P3 projects, Infrastructure Ontario should be disbanded. Alternatively, New Democrats would support the restructuring of Infrastructure Ontario to leverage its internal construction, architectural, legal and financing expertise to deliver projects using the traditional procurement model. Contracts would be designed to transfer cost overrun risk to the private sector. This would allow the province to achieve cost savings while maintaining public ownership and control.

On devrait imposer un moratoire provincial sur les PPP. Dans la même veine, l'Ontario ne doit pas lier les subventions à l'infrastructure municipale à l'utilisation du modèle des PPP, ni continuer d'appuyer un programme privilégié par le gouvernement conservateur Harper.

En tant qu'organisme responsable de l'exécution des projets PPP, Infrastructure Ontario devrait être démantelé. En revanche, les néo-démocrates seraient en faveur de la restructuration d'Infrastructure Ontario pour exploiter son expertise interne sur le plan de l'architecture, de la réglementation, de la construction et du financement pour réaliser des projets faisant appel au modèle d'approvisionnement classique. Les contrats seraient conçus de manière à transférer le risque de dépassement de coûts au secteur privé. Ainsi, la province pourrait réaliser des économies tout en maintenant la propriété et le contrôle de l'infrastructure dans le domaine public.

Observations dissidentes sur le rapport d'examen de l'organisme Infrastructure Ontario France Gélinas, députée néo-démocrate

Le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario est d'avis qu'il faut mettre fin immédiatement à l'expérimentation des partenariats public-privé (que l'on appelle également PPP) lancée par les progressistes-conserveurs de Mike Harris et renforcée par les libéraux de McGuinty.

Le recours aux PPP coûte plus cher que le mode d'approvisionnement classique à cause des coûts d'emprunt plus élevés dans le secteur privé, des coûts de transaction plus élevés, de la nécessité d'une « prime » de risque en contrepartie de la prise en charge de la responsabilité des dépassements de coûts ainsi que de l'exigence de profits. Le modèle des PPP transfère des collectivités aux entreprises à but lucratif la propriété et le contrôle de l'infrastructure publique. La « preuve » du gouvernement McGuinty voulant que le modèle des PPP soit moins coûteux repose sur des hypothèses contestables qui ne sont même pas entièrement divulguées, ce qui empêche de les soumettre à un examen public détaillé.

Qui plus est, le motif invoqué par le gouvernement McGuinty pour recourir au modèle des PPP – à savoir que le mode d'approvisionnement classique entraîne des dépassements de coûts impossibles à maîtriser – ne repose ni sur des recherches soigneuses ni sur des preuves. Il s'agit de oui-dire et non d'éléments probants. Au cours de cet examen, Infrastructure Ontario a confirmé qu'il n'avait pas examiné les dépassements de coûts historiques des projets d'infrastructure publique réalisés selon le mode d'approvisionnement classique. Le gouvernement ignore dans quelle mesure il y a eu des dépassements de coûts ou quelles en sont les raisons.

Les néo-démocrates croient que l'idéologie des libéraux de McGuinty, et non pas une politique publique équilibrée et raisonnable, est le motif sous-jacent de l'adoption du modèle des PPP. Une façon raisonnable d'aborder les dépassements de coûts serait de connaître les raisons de ces dépassements et quelles sont les solutions pour y remédier. C'est seulement après une telle analyse qu'un gouvernement peut envisager d'apporter des changements radicaux à un modèle d'approvisionnement.

Le fait de faire passer l'idéologie avant les éléments probants risque à coup sûr de coûter très cher aux contribuables. D'après un rapport publié récemment par le Centre canadien de politiques alternatives, les PPP pourraient coûter 585 millions de dollars de plus au lieu de générer des économies. L'argent des contribuables et le contrôle local de notre infrastructure publique – depuis les hôpitaux jusqu'aux palais de justice – ne doivent pas être mis en péril par des expérimentations idéologiques, encore moins par des expérimentations que le public ne peut pas surveiller.

LA DÉPUTÉE NÉO-DÉMOCRATE, MEMBRE DU COMITÉ

DE

OPINION DISSIDENTE

ANNEXE A

Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des transports en commun

13. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit envisager de confier à l'Infrastructure Ontario un rôle direct de conseiller auprès du gouvernement sur la mise sur pied des projets d'infrastructure routière prioritaires, notamment les projets touchant les transports en commun, au moyen du modèle de DMFA dans la région du grand Toronto et, le cas échéant, dans d'autres régions de l'Ontario. Cette activité doit être exécutée de façon efficiente, en tenant compte de la conjoncture économique et de la situation qui prévaut dans l'industrie, afin de maximiser l'efficacité et d'assurer l'exécution des projets dans les délais prévus. (p. 29)

Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits entrepreneurs

14. Dans le cadre de l'octroi des contrats d'infrastructure et de la négociation avec les entrepreneurs généraux, l'Infrastructure Ontario doit examiner des façons d'offrir davantage de possibilités aux entrepreneurs locaux de participer aux travaux de construction, et possiblement à des aspects de l'entretien, des projets d'infrastructure. (p. 29-30)

15. l'Infrastructure Ontario, dans tous les cas où la chose est possible, doit inclure des critères d'embauchage de la main d'œuvre locale dans les exigences de la demande de qualifications selon lesquels les soumissionnaires doivent présenter un plan sur la façon dont ils comptent utiliser la main d'œuvre et les entrepreneurs locaux pour réaliser le projet. Les plans d'embauchage local doivent être pris en compte par l'Infrastructure Ontario dans l'évaluation et la prise de décision relatives à la sélection des soumissionnaires qualifiés et également à l'étape subséquente de la demande de propositions pour la prise de décision relative au projet. (p. 29-30)

fournissant cette information, Infrastructure Ontario doit continuer de respecter les exigences en matière de confidentialité générale et financière. (p. 22-24)

7. Si des problèmes importants surviennent pour un projet donné, comme des problèmes de coût importants, des retards ou des changements au concept, Infrastructure Ontario doit en faire rapport au Conseil du Trésor/Conseil de gestion en temps opportun et envisager d'en faire part dans son Rapport annuel. (p. 22-24)

Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique

8. En rapport avec les projets DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit instaurer des évaluations périodiques et améliorées du risque pour déterminer si la situation financière internationale et la participation de différents partenaires financiers font courir des risques supplémentaires au gouvernement de l'Ontario. Dans l'affirmative, Infrastructure Ontario doit prendre les mesures qui s'imposent pour protéger l'intérêt public de l'Ontario en collaboration avec le ministère dont il relève. (p. 24-26)

Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments dans les projets d'infrastructure

9. Lorsqu'il évalue et approuve les projets d'infrastructure DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit, dans la mesure du possible, appliquer systématiquement les normes environnementales pertinentes reconnues pour réduire de façon concrète l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des matériaux connexes. (p. 26-27)

10. Infrastructure Ontario doit collaborer avec les ministères de l'Ontario hôtes à l'élaboration de normes environnementales pour les projets d'infrastructure dans le domaine de la conservation de l'énergie, de la réduction de la consommation d'eau, de l'utilisation des ressources et de la production des déchets. Ces normes environnementales doivent être mises à jour tous les cinq ans pour tenir compte des nouveaux concepts, des nouveautés sur le marché et de l'évolution de la technologie. (p. 26-27)

11. Infrastructure Ontario doit encourager les soumissionnaires des projets DMFA à inclure dans leurs soumissions des pratiques ou systèmes novateurs en matière de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets ou des composantes conceptuelles environnementales. (p. 26-27)

Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington

12. Infrastructure Ontario doit continuer de discuter et de coopérer étroitement avec les représentants du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, du ministère des Finances, de l'Office de l'électricité de l'Ontario, d'Ontario Power

Soutien à la création et à l'exploitation d'Infrastructure Ontario

1. Infrastructure Ontario doit poursuivre et, dans les cas où il y est autorisé par le gouvernement de l'Ontario, élargir son rôle pour exécuter des projets d'infrastructure essentiels en Ontario appliquant le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle de DMFA), lequel fait appel au financement et au savoir faire technique du secteur privé, mais maintient la propriété publique des projets réalisés. Parmi les autres domaines qui pourraient se prêter à l'application élargie du modèle de DMFA, mentionnons la production d'électricité, les transports en commun, les collèges et les universités ainsi que les installations de traitement des eaux et d'épuration des eaux usées de grande envergure. (p. 21-22)

2. Infrastructure Ontario doit inciter le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à publier le plus tôt possible le devis descriptif générique pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de l'aménagement de l'environnement, de la conservation de l'énergie, de la sélection de l'équipement et des coûts. (p. 21-22)

Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'Infrastructure Ontario

3. En ce qui a trait aux projets d'infrastructure publique gérés par Infrastructure Ontario, l'intérêt public doit être primordial, l'optimisation des ressources doit être évidente, la propriété et le contrôle publics appropriés doivent être conservés, la responsabilisation doit être maintenue et tous les processus doivent être transparents. Infrastructure Ontario doit revoir continuellement ses politiques pour garantir une meilleure transparence et une meilleure divulgation publique. (p. 22-24)

4. Infrastructure Ontario doit se pencher sur ce qui constitue des renseignements à caractère névralgique sur le plan commercial et examiner, au cas par cas, quels autres détails pourraient être communiqués au public tout en respectant les engagements relatifs au caractère névralgique des renseignements sur le plan commercial. (p. 22-24)

5. Infrastructure Ontario doit inclure dans chaque Rapport annuel une annexe contenant une description détaillée et un rapport d'étape de chaque projet DMFA qui relève de sa gestion. (p. 22-24)

6. Pour chacun de ces projets, le Rapport annuel doit comprendre des renseignements uniformes et comparables améliorés sur l'endroit, le type de projet, les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux, la taille du projet, la valeur totale du contrat, les parties clés au contrat et leurs rôles, les détails du projet, le financement du projet et son état d'avancement. Tout en

Ontario fasse davantage d'efforts pour permettre aux petits entrepreneurs de soumissionner aux appels d'offres. En réponse à ces préoccupations, le Comité a formulé les recommandations ci-après.

Recommandations du Comité

14. Dans le cadre de l'octroi des contrats d'infrastructure et de la négociation avec les entrepreneurs généraux, Infrastructure Ontario doit examiner des façons d'offrir davantage de possibilités aux entrepreneurs locaux de participer aux travaux de construction, et possiblement à des aspects de l'entretien, des projets d'infrastructure.

15. Infrastructure Ontario, dans tous les cas où la chose est possible, doit inclure des critères d'embauchage de la main-d'œuvre locale dans les exigences de la demande de qualifications selon lesquels les soumissionnaires doivent présenter un plan sur la façon dont ils comptent utiliser la main-d'œuvre et les entrepreneurs locaux pour réaliser le projet. Les plans d'embauchage local doivent être pris en compte par Infrastructure Ontario dans l'évaluation et la prise de décision relatives à la sélection des soumissionnaires qualifiés et également à l'étape subséquente de la demande de propositions pour la prise de décision relative au projet.

Au cours de 2007-2008, le mandat d'Infrastructure Ontario a été élargi pour inclure l'examen d'un projet d'infrastructure routière. Le *Rapport annuel 2007-2008* de l'organisme indique que le projet de Centres de services des autoroutes de l'Ontario sera réalisé comme projet DMFA⁵¹.

Infrastructure Ontario remplit également « un rôle consultatif auprès de Metrolinx pour définir les projets de l'ambitieux plan du gouvernement, Transports-Action Ontario 2020, qui pourraient être exécutés de façon plus efficiente en appliquant le modèle de DMFA⁵².

De manière générale, le Comité croit que l'application du modèle de DMFA, à l'image des initiatives relatives aux hôpitaux, pourrait possiblement permettre une exécution efficiente et en temps opportun des projets d'infrastructure prioritaires dans le secteur des transports et des transports en commun. Ceci contribuerait à réduire l'engorgement du réseau routier et à soutenir les objectifs provinciaux ou municipaux généraux en matière d'aménagement du territoire dans la région du grand Toronto. Ce modèle d'exécution des projets pourrait aussi être appliqué aux grands projets d'infrastructure routière dans d'autres régions de l'Ontario.

Recommandation du Comité

1.3. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit envisager de confier à Infrastructure Ontario un rôle direct de conseiller auprès du gouvernement sur la mise sur pied des projets d'infrastructure routière prioritaires, notamment les projets touchant les transports en commun, au moyen du modèle de DMFA dans la région du grand Toronto et, le cas échéant, dans d'autres régions de l'Ontario. Cette activité doit être exécutée de façon efficiente, en tenant compte de la conjoncture économique et de la situation qui prévaut dans l'industrie, afin de maximiser l'efficience et d'assurer l'exécution des projets dans les délais prévus.

Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits entrepreneurs

Discussion

L'Ontario General Contractors Association et l'Ottawa Construction Association sont préoccupées par le fait que les petits entrepreneurs sont exclus en général du processus d'appel d'offres pour les grands projets DMFA gérés par Infrastructure Ontario à cause de l'importance des contrats, du risque accru et des coûts de soumission. L'Ottawa Construction Association a recommandé qu'Infrastructure

⁵¹ Ce projet a été décrit de manière générale comme comportant la modernisation de 23 centres de services sur les autoroutes 400 et 401.

⁵² Patricia Williams, « Infrastructure Ontario takes AEP model to the road », *Daily Commercial News*, 28 mai 2008. Page Web [http://www.dailycommerciálnews.com/cgi-](http://www.dailycommerciálnews.com/cgi-bin/dcnhome.pl?tm=print_story_id=27795)

[bin/dcnhome.pl?tm=print_story_id=27795](http://www.dailycommerciálnews.com/cgi-bin/dcnhome.pl?tm=print_story_id=27795) consultée le 29 août 2008.

Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington

Discussion

Infrastructure Ontario dirige l'équipe commerciale (qui comprend aussi des représentants d'Ontario Power Generation, du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure et du ministère des Finances) qui gèrera ce processus d'approvisionnement. Le Comité est conscient que ce grand projet d'infrastructure pourrait avoir des répercussions importantes pour l'Ontario sur les plans financier, de la conception, de l'emploi ainsi que de l'achat de matériaux, en particulier pendant cette période d'incertitude économique. Le Comité croit également comprendre que la sélection d'une technologie de réacteur pour ce projet relève du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, des organismes associés et des services publics d'électricité.

Les sociétés invitées à participer à la « phase 2 de la demande de propositions » sont Areva NP, Énergie atomique du Canada limitée et Westinghouse Electric Company. L'une de ces entreprises pourrait être choisie comme fournisseur privilégié d'ici le printemps 2009⁴⁸. Au début de novembre 2008, la date limite a été reportée de la fin de 2008 au printemps de 2009 à cause de la complexité du projet et de la poursuite des discussions au sujet du partage des risques avec le secteur privé. Cette prolongation est aussi en partie « attribuable à l'instabilité des marchés mondiaux⁴⁹ ». Le Comité fait également remarquer que des préoccupations ont été soulevées à l'égard des dépassements de coûts et des retards possibles en rapport avec les nouveaux projets d'énergie nucléaire⁵⁰.

Recommandation du Comité

12. Infrastructure Ontario doit continuer de discuter et de coopérer étroitement avec les représentants du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, du ministère des Finances, de l'Office de l'électricité de l'Ontario, d'Ontario Power Generation et d'Hydro One, le cas échéant, de façon à être en mesure de gérer le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington.

⁴⁸ « Infrastructure Ontario selects Darlington as site of new nuclear plant, » *Daily Commercial News*, 17 juin 2008, p. 1. Page Web http://www.dcnonl.com/cgi-bin/dcnhome.pl?rm=print_story_id=28306 consultée le 29 août 2008; et Infrastructure Ontario,

« Les offres de services concernant le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire devraient être soumises début 2009 », *Communiqué*, 4 novembre 2008. Page Web http://www.infrastructureontario.ca/fr/news/io_news/2008/nov0408/FR%20November%204-%20Release%20-%20RFP%20Extension%20FINAL.pdf consultée le 6 novembre 2008.

⁴⁹ Infrastructure Ontario, « Approvisionnement en énergie nucléaire », p. 1. Le sujet a également été traité par Rob Ferguson, « Ontario delays picking reactor builder », *Toronto Star*,

5 novembre 2008, p. B8.

⁵⁰ Robert Benzie, « New reactors for Darlington », *Toronto Star*, 16 juin 2008, p. B7.

Le Conseil du bâtiment durable du Canada administre la norme LEED

(Leadership in Energy and Environmental Design) pour les bâtiments qui « certifie le rendement énergétique supérieur des bâtiments et des collectivités ».⁴⁶ Les catégories LEED comprennent l'aménagement écologique des sites, la gestion efficace de l'eau, l'énergie et l'atmosphère, les matériaux et les ressources et la qualité des environnements intérieurs.

Il peut également y avoir d'autres développements novateurs dans les normes du bâtiment et dans la conception des systèmes de chauffage et de climatisation, des moyens d'isolation et de ventilation et des autres composantes mécaniques et électriques, qui pourraient être pris en compte pour des projets d'infrastructure ultérieurs. Au centre-ville de Toronto, par exemple, de nombreux immeubles, dont le complexe du gouvernement de l'Ontario et l'édifice de l'Assemblée législative, utilisent le système de climatisation naturelle par l'eau du lac Ontario (système Enwave) pour répondre aux besoins de climatisation des bâtiments.⁴⁷

Recommandations du Comité

9. Lorsqu'il évalue et approuve les projets d'infrastructure DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit, dans la mesure du possible, appliquer systématiquement les normes environnementales pertinentes reconnues pour réduire de façon concrète l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des matériaux connexes.

10. Infrastructure Ontario doit collaborer avec les ministères de l'Ontario hôtes à l'élaboration de normes environnementales pour les projets d'infrastructure dans le domaine de la conservation de l'énergie, de la réduction de la consommation d'eau, de l'utilisation des ressources et de la production des déchets. Ces normes environnementales doivent être mises à jour tous les cinq ans pour tenir compte des nouveaux concepts, des nouveautés sur le marché et de l'évolution de la technologie.

11. Infrastructure Ontario doit encourager les soumissionnaires des projets DMFA à inclure dans leurs soumissions des pratiques ou systèmes novateurs en matière de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets ou des composantes conceptuelles environnementales.

⁴⁶ Conseil du bâtiment durable du Canada, *La certification LEED et Raison d'être du processus*.

Page Web http://www.cagbc.org/leed/la_certification_leed/index.php consultée le 2 septembre 2008.

⁴⁷ City of Toronto, "What's the City doing to shrink its footprint?" *Deep Lake Water Cooling and the City*, p. 1-2. Page Web <http://www.toronto.ca/environnement/initiatives/cooling.htm> consultée le 23 octobre 2008, et Enwave Energy Corporation, « History ». Page Web <http://www.enwave.com/history.php> consultée le 23 octobre 2008.

Métrolinx et Infrastructure Ontario pour tirer parti de façon plus efficace du savoir-faire et des ressources des secteurs public et privé.

Dans la période d'incertitude économique actuelle, le Comité appuie la poursuite d'investissements prudents en infrastructure en Ontario, mais estime par ailleurs qu'une évaluation plus prudente des risques s'impose. D'après le témoignage des cadres supérieurs d'Infrastructure Ontario, le Comité croit comprendre que l'incertitude économique actuelle n'a eu aucune incidence sur les projets en cours ou soumis à un processus d'appel d'offres par Infrastructure Ontario. Il n'en reste pas moins qu'Infrastructure Ontario doit améliorer ses méthodes d'évaluation du risque tant pour les projets existants que pour les projets prévus.

Recommandation du Comité

8. En rapport avec les projets DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit instaurer des évaluations périodiques et améliorées du risque pour déterminer si la situation financière internationale et la participation de différents partenaires financiers font courir des risques supplémentaires au gouvernement de l'Ontario. Dans l'affirmative, Infrastructure Ontario doit prendre les mesures qui s'imposent pour protéger l'intérêt public de l'Ontario en collaboration avec le ministère dont il relève.

Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments dans les projets d'infrastructure

Discussion

Tant le secteur public que le secteur privé accordent une plus grande attention à l'efficacité énergétique et à une meilleure gestion des systèmes de bâtiment afin d'améliorer le rendement environnemental, de réduire la consommation d'énergie et d'eau et la production de déchets et d'abaisser ainsi les coûts d'exploitation. La conservation de l'énergie et des ressources est également un objectif de nombreux programmes du gouvernement de l'Ontario dans les domaines de l'énergie, des ressources naturelles, de l'aménagement du territoire, des transports, des opérations gouvernementales et de l'éducation.

Les projets d'infrastructure appliquant le modèle concevoir, construire, financer et entretenir exécutés par Infrastructure Ontario peuvent avoir une durée contractuelle de 25 à 30 ans et les coûts d'exploitation, y compris l'énergie et l'eau, seront une composante importante des coûts à long terme récurrents. Dans le secteur hospitalier, l'énergie, l'eau et les coûts de production et de maintenance des déchets sont des composantes importantes des coûts d'exploitation. Certains hôpitaux de l'Ontario s'efforcent activement de réduire l'utilisation et les coûts de ces éléments.

Comme mentionné précédemment, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a formulé une recommandation concernant la communication des devis pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux de mieux incorporer l'aménagement de l'environnement et la conservation de l'énergie dans les plans de conception.

risque associé au programme de prêts OSIFA (Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique) et le risque associé à l'exploitation⁴².

Le gouvernement de l'Ontario et les organismes publics partenaires prévoient d'entreprendre de grands projets d'immobilisations à long terme de plusieurs milliards de dollars. Mentionnons, notamment, le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire à Darlington, les composantes du plan Metrolinx pour le transport et le transport en commun pour la région du grand Toronto élargie, l'engagement d'assurer un meilleur accès routier dédié au nouveau poste frontalier entre Windsor et Detroit (Passage international de la rivière Detroit) et l'amélioration des liens menant aux autres passages frontaliers⁴³. En revanche, le ralentissement de la croissance économique pourrait réduire la demande immédiate d'une plus grande capacité de transport et de transport en commun et d'une augmentation de la production d'électricité⁴⁴.

Pour de nombreux projets dans le domaine des transports et des transports en commun et dans celui de l'énergie, le processus d'approbation est complexe et sujet à des délais, ce qui peut faire augmenter les coûts et retarder le lancement des projets d'immobilisations nécessaires. Le financement de l'infrastructure publique et l'embauchage en période de ralentissement économique pourraient se révéler moins coûteux et contribuer à alléger la pression dans l'économie. Dans un article récent sur la conjoncture économique actuelle, Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie, disait ceci :

Il y a des façons réfléchies de façonner la politique qui peuvent nous permettre de manœuvrer dans une situation délicate et nous aider à surmonter nos difficultés actuelles. Faire des investissements là où c'est nécessaire – dans l'infrastructure, l'éducation et la technologie – nous permettra de récolter des dividendes en double. En effet, ceci augmentera les revenus actuels tout en posant les assises de la croissance future de l'emploi et de l'économie⁴⁵.

[Traduction]

Infrastructure Ontario a révélé avoir effectué du travail consultatif en matière d'évaluation de projets pour Metrolinx afin de définir les projets qui pourraient être entrepris en appliquant le modèle de DMFA. Dans son mémoire au Comité, l'Ontario Chamber of Commerce se dit en faveur d'une relation étroite entre

⁴² Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 21-25. Le rapport décrit de façon détaillée les différentes sous-catégories de risque qu'Infrastructure Ontario doit prendre en compte.
⁴³ Ontario, ministère des Transports, « The Detroit River International Crossing Study Team Announces Preferred Access Road », *Communiqué*, 1^{er} mai 2008, p. 1-2. Page Web <http://www.mto.gov.on.ca/english/news/provincial/2008/080501.htm> consultée le 1^{er} septembre 2008.
⁴⁴ Tyler Hamilton, « Ontario urged to turn down electricity expansion », *Toronto Star*, 8 octobre 2008, p.B01.
⁴⁵ Joseph E. Stiglitz, « Reversal of Fortune », *Vanity Fair*, n° 579, novembre 2008, p. 138.

7. Si des problèmes importants surviennent pour un projet donné, comme des problèmes de coût importants, des retards ou des changements au concept, Infrastructure Ontario doit en faire rapport au Conseil du Trésor/Conseil de gestion en temps opportun et envisager d'en faire part dans son Rapport annuel.

Impact du ralentissement de l'économie sur les projets et les dépenses d'infrastructure

Discussion

Le ralentissement de l'économie se vérifie dans les données qui montrent que les investissements dans le marché immobilier commercial canadien ont diminué de 24 % au cours du premier semestre de 2008 comparativement aux investissements records enregistrés en 2007³⁹. Le ralentissement est également susceptible de réduire les revenus du gouvernement provincial et des administrations municipales, d'entraîner des hausses du taux de chômage et d'accroître les obligations en matière de services sociaux⁴⁰.

En revanche, le ralentissement de l'économie pourrait réduire les pressions qui s'exercent sur la main-d'œuvre et les matériaux dans le domaine des grands travaux de construction et d'infrastructure. Au cours des dernières années, comme l'a fait remarquer Infrastructure Ontario, les coûts de construction et des matériaux de construction ont considérablement augmenté dans la province, et le nombre d'entrepreneurs qualifiés qui ont l'expérience voulue pour gérer des projets complexes de grande envergure, comme dans le secteur hospitalier, est limité⁴¹. Compte tenu de l'évolution de l'économie, le Comité croit qu'il pourrait y avoir un allègement des coûts de la main-d'œuvre et des matériaux dans le domaine de la construction en Ontario.

Des gens ont suggéré que les investissements dans l'infrastructure deviennent une priorité au cours de la période à venir afin de créer des avantages durables et de poser les assises de la reprise économique ultérieure. La création d'un nouveau ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure en juin 2008 témoigne de l'importance des investissements liés à l'infrastructure et à l'énergie pour l'économie ontarienne.

Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique

Discussion

La documentation transmise par Infrastructure Ontario en rapport avec « l'évaluation et la gestion des risques » associés aux projets DMFA décrit différentes catégories de risques, notamment les risques liés aux projets DMFA, le

³⁹ Jamie Sturgeon, « Commercial investment down 24% », *National Post*, 27 août 2008, p. Fp5.
⁴⁰ Joanna Smith, « Shared concern on economy: Flaherty », *Toronto Star*, 30 août 2008, p. A16.
⁴¹ Infrastructure Ontario, *Plan d'activités 2007-2010* (Toronto : Infrastructure Ontario, 2007) : p. 10-11.

d'avancement³⁸. Infrastructure Ontario a en outre remis au Comité un document intitulé *Construction Status Report – Current Site Photographs* (Rapport provisoire sur la construction – photographies des chantiers actuels) qui fournit les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux ainsi que des photos des chantiers de 24 projets d'infrastructure en cours d'exécution. Le Comité croit que l'ajout systématique de la description des projets individuels dans les rapports annuels d'Infrastructure Ontario améliorerait la transparence et la divulgation publique. Comme la plupart des projets d'infrastructure comportent des étapes de conception et de construction s'étalant sur plusieurs années, le Comité est d'avis que cette description annuelle fournirait une source d'information uniforme à jour sur chaque projet.

Le Comité est en outre fermement convaincu qu'Infrastructure Ontario devrait concilier continuellement le droit de savoir du public et les engagements commerciaux de non-divulgation appropriés. Infrastructure Ontario doit se pencher sur ce qui constitue des renseignements à caractère névralgique sur le plan commercial et examiner quels autres détails pourraient être communiqués au public.

Recommandations du Comité

3. En ce qui a trait aux projets d'infrastructure publique gérés par Infrastructure Ontario, l'intérêt public doit être primordial, l'optimisation des ressources doit être évidente, la propriété et le contrôle publics appropriés doivent être conservés, la responsabilisation doit être maintenue et tous les processus doivent être transparents. Infrastructure Ontario doit revoir continuellement ses politiques pour garantir une meilleure transparence et une meilleure divulgation publique.

4. Infrastructure Ontario doit se pencher sur ce qui constitue des renseignements à caractère névralgique sur le plan commercial et examiner, au cas par cas, quels autres détails pourraient être communiqués au public tout en respectant les engagements relatifs au caractère névralgique des renseignements sur le plan commercial.

5. Infrastructure Ontario doit inclure dans chaque Rapport annuel une annexe contenant une description détaillée et un rapport d'étape de chaque projet DMFA qui relève de sa gestion.

6. Pour chacun de ces projets, le Rapport annuel doit comprendre des renseignements uniformes et comparables améliorés sur l'endroit, le type de projet, les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux, la taille du projet, la valeur totale du contrat, les parties clés au contrat et leurs rôles, les détails du projet, le financement du projet et son état d'avancement. Tout en fournissant cette information, Infrastructure Ontario doit continuer de respecter les exigences en matière de confidentialité générale et financière.

³⁸ « The Top 100, 2008, Canada's Biggest Infrastructure Projects », un supplément annuel à *ReNew Canada*, janvier/février 2008.

Recommandations du comité

1. Infrastructure Ontario doit poursuivre et, dans les cas où il y est autorisé par le gouvernement de l'Ontario, élargir son rôle pour exécuter des projets d'infrastructure essentiels en Ontario appliquant le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle de DMFA), lequel fait appel au financement et au savoir-faire technique du secteur privé, mais maintient la propriété publique des projets réalisés. Parmi les autres domaines qui pourraient se prêter à l'application élargie du modèle de DMFA, mentionnons la production d'électricité, les transports en commun, les collèges et les universités ainsi que les installations de traitement des eaux et d'épuration des eaux usées de grande envergure.

2. Infrastructure Ontario doit inciter le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à publier le plus tôt possible le devis descriptif générique pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de l'aménagement de l'environnement, de la conservation de l'énergie, de la sélection de l'équipement et des coûts.

Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'Infrastructure Ontario

Discussion

La Fédération du travail de l'Ontario et l'Ontario Health Coalition ont soulevé des problèmes de reddition de comptes publique et de divulgation financière en rapport avec Infrastructure Ontario et les projets individuels relevant de cet organisme. En revanche, comme l'ont expliqué des cadres supérieurs d'Infrastructure Ontario, le Comité croit comprendre que la publication de certains renseignements financiers et d'autres renseignements se rapportant aux projets individuels nuirait à l'intérêt concurrentiel de l'organisme et l'empêcherait de négocier dans le meilleur intérêt des contribuables de l'Ontario.

Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, l'article 11(1) de la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* exige qu'Infrastructure Ontario présente au ministre un rapport annuel qui est ensuite présenté au Conseil des ministres et déposé devant l'Assemblée (article 11(3)). Le Comité fait remarquer que le *Rapport annuel 2007-2008* d'Infrastructure Ontario contient de l'information sur les projets en cours de construction, les demandes de propositions ouvertes, les demandes de propositions closes, les noms des soumissionnaires présélectionnés et les demandes de qualifications closes. On trouve de l'information descriptive semblable sur les projets dans le *Rapport annuel 2006-2007* de l'organisme.

Parmi les autres sources d'information sur les projets, on note le supplément à *ReNew Canada* intitulé « The Top 100 – 2008 Canada's Biggest Infrastructure Projects », qui décrit neuf projets d'infrastructure gérés par Infrastructure Ontario sous les rubriques endroit, type, détails du projet, financement et état

- **Rapport provisoire sur la construction – photographies des chantiers actuels** : Ce document fournit de l'information à jour sur 24 projets d'infrastructure en cours d'exécution – 21 projets dans le domaine de la santé, un palais de justice, un centre pour les jeunes et un centre de données. Les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux ainsi que des photos des chantiers sont fournies pour chaque projet.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Soutien à la création et à l'exploitation d'infrastructure Ontario

Discussion

Le Comité approuve la création d'Infrastructure Ontario, qui relève maintenant du ministère combiné de l'Énergie et de l'Infrastructure, pour augmenter les possibilités de participation du secteur privé aux projets d'infrastructure de l'Ontario appliquant le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement. Dans le cadre du modèle de DMFA, les risques associés aux projets font l'objet d'un partage approprié dans un contrat conclu entre le secteur public et le secteur privé.

Le Comité comprend et reconnaît aussi que les priorités en matière d'infrastructure sont établies par le gouvernement de l'Ontario, lequel confie ensuite les projets d'infrastructure dans différents domaines à Infrastructure Ontario. Le Comité reconnaît en outre qu'Infrastructure Ontario peut conseiller le gouvernement ontarien sur la capacité de l'industrie de la construction à entreprendre des projets d'infrastructure.

Nous sommes conscients du rôle important que joue Infrastructure Ontario en se concentrant sur le secteur clé de la santé où 25 projets hospitaliers sont en cours et 15 autres en sont aux étapes préliminaires. Comme l'a fait remarquer l'Association des hôpitaux de l'Ontario, ces efforts vont grandement contribuer à réduire le déficit d'installations de santé modernes pour les Ontariens.

L'Association des hôpitaux de l'Ontario a aussi recommandé qu'Infrastructure Ontario communique le plus rapidement possible le devis descriptif générique pour permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de facteurs comme l'aménagement de l'environnement et la conservation de l'énergie³⁷. Le Comité appuie cette proposition parce qu'elle contribue à faire progresser l'objectif d'amélioration du rendement environnemental des projets d'infrastructure publique à long terme.

³⁷ Le *devis descriptif générique* est un ensemble de lignes directrices et de normes concernant la planification, la conception et la construction des projets de réaménagement des hôpitaux publics de l'Ontario.

Les petites entreprises de l'Ontario ont plein d'occasions de participer au programme de DMFA. Les soumissionnaires sont incités à recourir à la main-d'œuvre et aux gens de métier locaux parce qu'ils sont sur place et coûtent moins cher. À Ottawa, les entrepreneurs généraux ont ouvert des bureaux locaux où ils peuvent embaucher des sous-traitants locaux.

Dans les cas où l'embauchage de la main-d'œuvre locale est une question sensible, Infrastructure Ontario peut demander aux soumissionnaires, dans le cadre de la demande de propositions, de présenter un plan sur la façon dont ils comptent utiliser la main-d'œuvre et les sous-traitants locaux.

• **Impact de la conjoncture économique sur les projets et les activités de prêt :**

Malgré la situation actuelle des marchés financiers, Infrastructure Ontario a lancé au cours des dernières semaines des demandes de propositions pour deux autres projets d'infrastructure, a atteint la « clôture financière » pour un autre projet hospitalier et a inauguré les installations renouvelées et agrandies au Centre de santé Trillium à Mississauga. En ce qui a trait à ses activités de prêt, Infrastructure Ontario a dépassé tous ses objectifs pour l'année. L'organisme continuera de surveiller de près la situation économique et réglera les problèmes au cas par cas. Étant donné que les activités de construction ralentissent dans le secteur privé, les entrepreneurs généraux et les corps de métier du second-œuvre pourraient être davantage en mesure d'accepter du travail. Les soumissions pour les projets d'infrastructure refléteront à coup sûr le sentiment que les coûts sont appelés à diminuer à cause de la situation de l'économie mondiale.

Documentation complémentaire

En réponse aux questions soulevées au cours de son témoignage précédent, Infrastructure Ontario a remis les deux documents d'information suivants au Comité :

- ***Capacité du marché : analyse de la conjoncture*** : Ce document indique qu'Infrastructure Ontario a fait entrer sur le marché des projets d'infrastructure dont la valeur des immobilisations dépasse 7,5 milliards de dollars au cours des 35 derniers mois. La disponibilité des entrepreneurs constitue la plus grande contrainte des projets institutionnels. Plus particulièrement, le nombre d'entrepreneurs disponibles en mécanique et en électricité pour les grands projets institutionnels complexes, comme les hôpitaux, est limité. Les pratiques restrictives du commerce nuisent également à la capacité d'attirer des entrepreneurs étrangers.

Pour atténuer ces contraintes, différentes stratégies ont été recommandées, notamment rajuster le calendrier de lancement des projets d'infrastructure, raccourcir le délai entre l'ouverture de l'appel d'offres et la clôture financière et normaliser les documents d'appels d'offres. La province a en outre affecté des fonds à la formation professionnelle. L'organisme a précisé que les conclusions de cette étude s'appliquent à tous les grands projets de construction dans l'ensemble du Canada et non seulement aux projets DMFA.

présenter la meilleure offre et à faire mieux la prochaine fois et non à l'utiliser [c'est-à-dire l'information fournie par Infrastructure Ontario] comme plancher³³ ».

Les renseignements importants publiés sur les projets d'infrastructure comprennent le contrat du projet, exception faite de certains détails pour des raisons concurrentielles, la valeur totale de l'offre retenue et un rapport sur l'optimisation des ressources.

Le Rapport annuel d'Infrastructure Ontario comprend des éléments exigés par le Conseil de gestion du gouvernement, comme les dépenses totales dans les projets d'infrastructure. L'organisme a également donné suite aux recommandations du vérificateur interne du gouvernement. De plus, le vérificateur général de l'Ontario a le droit de soumettre l'organisme à une vérification en tout temps.

• **Projets hospitaliers appliquant le modèle de DMFA : Les hôpitaux**

construits selon le modèle de DMFA appartenant au secteur public, sont exploitées par le secteur public, rendent des comptes au public et le « secteur privé ne touche aucunement aux patients³⁴ ». La composante d'entretien des projets qui appliquent le modèle concevoir, construire, financer et entretenir consiste à « entretenir le bâtiment » et à « s'assurer de retourner un bâtiment en bon état au bout du contrat de 30 ans³⁵ ». C'est la « structure du bâtiment qui fait l'objet de l'entretien³⁶ ».

Les services de buanderie et de lingerie, les services de conciergerie, les services ménagers, les services de ramassage des déchets, l'entretien du matériel médical et les services alimentaires pour les patients ne font pas partie des composantes d'entretien des contrats hospitaliers d'Infrastructure Ontario.

Le secteur privé a l'obligation contractuelle de livrer les hôpitaux dans les délais et les budgets prévus; il sera pénalisé en cas de retard. Le secteur privé fournit son savoir-faire dans le domaine de la construction et assure la gestion des risques, tandis que le secteur public conserve la propriété et le contrôle des services de santé.

• **Impact des projets d'infrastructure sur les conventions collectives :**

L'organisme s'assure de toujours respecter les modalités des conventions collectives de tous les fonctionnaires mutés à des projets d'Infrastructure Ontario. Par conséquent, les obligations du successeur et les régimes d'avantages sociaux prévus dans les conventions actuelles sont respectés.

Groupe de projets (c'est-à-dire le groupement de petits projets en un gros projet) **et occasions pour les petits entrepreneurs** : Le groupement n'est pas une priorité pour les projets d'infrastructure du gouvernement de l'Ontario et ne fait pas partie de la stratégie de l'organisme.

³³ Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 4 novembre 2008 : A-368 (témoignage de M. Livingston).

³⁴ Ibid., p. A-359 (témoignage de M. Livingston).

³⁵ Ibid., p. A-367 (témoignage de M. Dougan).

³⁶ Ibid.

- L'OCC se réjouit de la mise sur pied d'Infrastructure Ontario pour augmenter les occasions de participation du secteur privé aux projets d'infrastructure publique.
- L'OCC estime que la province, en faisant appel au savoir-faire et aux capacités du secteur privé, a adopté une approche novatrice pour contribuer à remédier au déficit d'infrastructure de l'Ontario.
- L'OCC appuie l'élargissement des responsabilités d'Infrastructure Ontario dans d'autres domaines, comme les transports et le transport en commun, en plus du secteur hospitalier et de celui de la justice. Le prolongement des autoroutes 407, 427 et 406 et l'élargissement des autoroutes 402 et 69 constituent des projets prioritaires.
- L'OCC est aussi en faveur d'une relation plus étroite entre Metrolinx et Infrastructure Ontario pour profiter du savoir-faire et des ressources des secteurs public et privé pour atteindre les objectifs des projets dans le secteur des transports.

Second témoignage d'Infrastructure Ontario devant le Comité

Aperçu

Dans le cadre de son nouveau témoignage devant le Comité le 4 novembre 2008, Infrastructure Ontario a abordé les points suivants :

- **Rôle d'Infrastructure Ontario** : On a réitéré que cet organisme avait été créé pour exécuter des projets d'infrastructure dans le respect des délais et des budgets, pour optimiser les ressources et pour protéger l'intérêt public. L'objectif principal du programme de DMFA d'Infrastructure Ontario est de transférer au secteur privé la responsabilité de l'exécution des projets dans le respect des délais et des budgets. Parallèlement, les projets DMFA s'inscrivent dans les principes de propriété et de contrôle publics. Depuis 2005, l'organisme a attiré en moyenne huit soumissionnaires à ses demandes de propositions dans le cas des projets appliquant le modèle construire et financer, et de quatre à six soumissionnaires dans le cas des projets appliquant le modèle concevoir, construire, financer et entretenir. Le coût d'investissement moyen des projets d'infrastructure en cours de réalisation est supérieur à 200 millions de dollars; 22 projets sont en cours de construction et tous respectent les délais et les budgets, et la plupart devancent l'échéancier. L'optimisation des ressources est déterminée au moyen d'une comparaison directe des coûts estimatifs de l'exécution d'un projet selon les méthodes classiques et du coût d'exécution dans le cadre du modèle de DMFA. Tous les employés et les administrateurs de l'organisme respectent les normes éthiques les plus élevées afin de protéger l'intérêt public.
- **Rendition de comptes et transparence** : Infrastructure Ontario soutient que son processus d'approvisionnement compte parmi les plus transparents en Ontario. Il s'agit d'un processus ouvert qui vise par ailleurs à « préserver cet aspect important qui consiste à faire en sorte que les gens sont incités à

- Il y a un manque de reddition de comptes et de transparence à Infrastructure Ontario. La FTO fait remarquer que les évaluations initiales de l'optimisation des ressources qui déterminent si le gouvernement de l'Ontario optera pour le modèle de DMFA ne sont pas divulguées.

Recommandations de la FTO

- Il faut modifier le mandat d'Infrastructure Ontario pour mettre fin à l'utilisation du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement pour la prestation des services publics, car ce modèle est un moyen coûteux et dangereux de financer l'infrastructure publique.
- Le gouvernement de l'Ontario doit assurer une transparence véritable en communiquant suffisamment de renseignements au public pour lui permettre d'évaluer véritablement ces transactions.
- Le Comité permanent des organismes gouvernementaux doit demander au ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure de fournir les renseignements suivants : le nombre et le coût de tous les changements apportés aux projets DMFA; le nombre et l'étendue des retards dans tous les projets DMFA; l'élargissement, le cas échéant, du programme de DMFA aux domaines du transport en commun, des transports, de l'eau, de l'énergie et de l'éducation.

La FTO a dit également que le Comité des organismes gouvernementaux devait recommander les mesures suivantes :

- Imposer un moratoire immédiat sur les projets DMFA d'Infrastructure Ontario et revenir au financement classique des projets publics.
- N'approuver ni n'annoncer aucun autre projet DMFA dans le cas où les contrats ne sont pas signés.
- Dans le cas où les contrats sont signés, divulguer tous les aspects financiers des contrats.
- Dans le cas des projets DMFA pour lesquels les contrats n'ont pas été signés, revenir au financement classique par le gouvernement.
- Demander au vérificateur provincial de procéder immédiatement à une évaluation de l'optimisation des ressources des projets DMFA.

Ontario Chamber of Commerce

L'Ontario Chamber of Commerce (OCC) est une fédération de 160 chambres de commerce locales réparties dans tout l'Ontario et représentant 57 000 entreprises³².

Dans son mémoire au Comité, l'OCC a fait les observations suivantes :

³² Le Comité a reçu un mémoire écrit de l'OCC, daté du 22 septembre 2008.

- Les régimes de retraite du LIUNA ont des attentes patientes à l'égard des investissements à long terme dans l'infrastructure publique. Les caisses de retraite sont décrites comme un investisseur naturel dans les projets de PPP. L'expérience du LIUNA en matière d'investissement dans de nombreux projets d'infrastructure est très positive, car ces projets créent d'excellents rendements à long terme pour ses régimes de retraite.
- En ce qui a trait à la participation éventuelle des petits entrepreneurs aux projets DMFA, le LIUNA a indiqué que tout le risque dans ces cas est transféré au consortium de la construction, car les petits entrepreneurs ne peuvent pas assumer ce niveau de risque.

Recommandations du LIUNA

- Nous encourageons le gouvernement de l'Ontario à poursuivre son vaste programme d'infrastructure et nous nous réjouissons à la perspective de collaborer avec Infrastructure Ontario à la construction et à la réfection de notre infrastructure de transport.
- Nous encourageons le gouvernement de l'Ontario à procurer du financement pour les projets d'infrastructure de transport.

Fédération du travail de l'Ontario

La Fédération du travail de l'Ontario (FTO) représente plus de 700 000 travailleurs qui appartiennent à 1 500 sections locales affiliées en Ontario.³¹

Dans son mémoire au Comité, la FTO a fait les observations suivantes :

- La FTO affirme que la diversification des modes de financement et d'approvisionnement réduit le statut de propriété publique et le contrôle de la politique publique puisque le contrôle administratif passe des mains des contribuables à celles des fournisseurs du secteur privé.
- Du point de vue des investisseurs, il n'y a pas de différence entre un projet DMFA et un projet PPP. Dans les deux cas, il y a un conflit entre la prestation de services à but lucratif et la prestation de services publics de qualité.
- La preuve a été faite que les coûts des PPP sont plus élevés que le financement classique des projets par le gouvernement.
- Les PPP sont un moyen plus coûteux de payer l'infrastructure publique, et les projets hospitaliers qui appliquent le modèle de DMFA entraîneront une augmentation des coûts de 27 %. Les gouvernements peuvent emprunter de l'argent à un coût beaucoup moindre alors que les fournisseurs de services à but lucratif doivent mettre l'accent sur la rentabilité.

³¹ La transcription de la présentation de cette organisation syndicale au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-296-A-299, Comité permanent des organismes gouvernementaux. Le Comité a également reçu un mémoire écrit de la FTO, daté du 17 septembre 2008.

de dollars de fonds publics, est propice aux scandales et à un mauvais usage des fonds²⁹ ».

Recommandations de l'Ontario Health Coalition

- Il faut imposer un moratoire sur les PPP.
- On doit établir un cadre législatif pour les PPP. Il faut réexaminer la pertinence de recourir aux intérêts privés des PPP.
- L'intérêt public doit être primordial.
- L'optimisation des ressources doit être évidente.
- La propriété et le contrôle publics appropriés ainsi que la responsabilisation doivent être maintenus.
- Tous les processus doivent être transparents.

Labourers' International Union of North America

Le Labourers' International Union of North America (LIUNA) représente plus de 800 000 travailleurs partout en Amérique du Nord principalement dans l'industrie de la construction, dont environ 90 000 dans l'ensemble du Canada et 60 000 en Ontario, notamment 33 000 dans la région du grand Toronto. Le siège social du LIUNA Pension Fund for Central and Eastern Canada est situé dans la région du grand Toronto³⁰.

Dans son mémoire au Comité, le LIUNA a fait les observations suivantes :

- Le LIUNA Pension Fund fait des investissements dans l'infrastructure, surtout dans des projets hospitaliers réalisés en Ontario. Le LIUNA soutient que chaque million de dollars consacré à la construction crée plus de 9 000 heures d'emploi et génère une activité économique considérable. Ces investissements dans l'infrastructure profitent à la fois à la collectivité, au gouvernement et au régime de retraite du syndicat.
- Les projets d'infrastructure favorisent l'embauchage de nombreux gens de métier ainsi que la formation des apprentis, et offrent notamment des possibilités de formation aux « jeunes à risque », aux Autochtones et aux femmes. Le syndicat a en outre réservé un montant additionnel de 100 millions de dollars aux fins d'investissement dans l'infrastructure de transport.

²⁹ Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-292.

³⁰ La transcription de la présentation de ce syndicat au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-292-A-296, Comité permanent des organismes gouvernementaux. Le Comité a également reçu un mémoire écrit de ce syndicat, daté du 17 septembre 2008.

nouveaux hôpitaux, dans le respect des délais et des budgets, tout en conservant l'entière propriété des hôpitaux dans le secteur public.

Recommandation de l'Association des hôpitaux de l'Ontario

- Infrastructure Ontario devrait communiquer le plus tôt possible le devis descriptif générique pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de l'aménagement de l'environnement, de la conservation de l'énergie, de la sélection de l'équipement et des coûts.

Ontario Health Coalition

Cette coalition est un groupe d'intérêt public dans le domaine des soins de santé en Ontario; elle compte 78 coalitions locales sur la santé²⁷.

Dans son mémoire au Comité, la coalition a fait les observations suivantes :

- Sa préoccupation principale à l'égard d'Infrastructure Ontario est l'absence de mécanismes de protection de l'intérêt public en rapport avec la gouvernance de l'organisme et la gestion des projets. Le conseil d'administration de l'organisme ne compte aucun représentant de l'intérêt public et il n'y a aucune loi en Ontario qui protège l'intérêt public du point de vue de la reddition de comptes publique, de la transparence, de l'accès à l'information, des dépassements de coûts et de l'exacitude des rapports publics. De plus, la *Loi sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* ne comprend pas de cadre juridique pour les PPP (projets de partenariat public-privé).
- On craint que les projets hospitaliers réalisés selon le modèle concevoir, construire, financer et entretenir à long terme pendant une période de 30 ans, comme le projet de Niagara-St. Catharines, puissent être cédés totalement à des intérêts privés. La coalition cite en exemple l'Écosse où le coût de privatisation de l'infrastructure est l'absence de toute reddition de comptes publique.
- Du point de vue des projets individuels, la coalition traite des coûts et de l'insuffisance de l'information communiquée au public concernant les projets hospitaliers à North Bay, Peterborough et Sault Ste. Marie. Les autres projets qui préoccupent la coalition sont situés à Brampton et Ottawa²⁸.
- La coalition estime que « l'étroitesse des rapports entre l'industrie et les organismes censés superviser les projets de PPP, qui reçoivent des milliards

²⁷ La transcription de la présentation de cette coalition au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-288-A-292. Comité permanent des organismes gouvernementaux.

²⁸ Ni le projet du Centre de santé William Osler à Brampton ni le projet de l'hôpital Royal Ottawa n'ont été confiés à Infrastructure Ontario; ils sont gérés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Recommandations de l'Ottawa Construction Association

- Infrastructure Ontario devrait communiquer davantage de renseignements aux intervenants de la construction et les consulter davantage.
- Infrastructure Ontario devrait déployer davantage d'efforts pour le compte des petits entrepreneurs.

Association des hôpitaux de l'Ontario

L'Association des hôpitaux de l'Ontario est une association bénévole qui représente 157 sociétés hospitalières sans but lucratif de l'Ontario²⁶.

Dans son mémoire au Comité, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a fait les observations suivantes :

- Elle estime que les Ontariens s'attendent d'être traités dans des hôpitaux modernes, construits selon des pratiques de conception exemplaires et dotés des technologies médicales de pointe. Un hôpital bien conçu favorise de meilleurs résultats cliniques, accroît la sécurité et réduit le stress tant pour les patients que pour le personnel.
- Elle a souligné que le secteur hospitalier de l'Ontario en 2003 avait été confronté à un déficit de renouvellement des immobilisations de 8,4 milliards de dollars. Dans le cadre des modèles de financement classiques, un hôpital ne pouvait être construit que lorsque le gouvernement disposait de tous les fonds nécessaires; par conséquent, les modernisations d'hôpitaux étaient retardées ou n'étaient tout simplement pas effectuées.
- En mai 2005, la stratégie de renouvellement des immobilisations ReNouveau Ontario a été lancée; elle prévoyait un investissement de 5 milliards de dollars dans le renouvellement des immobilisations hospitalières au cours d'une période de cinq ans, l'instauration du modèle de DMFA et la gestion exclusive des projets par l'intermédiaire d'Infrastructure Ontario. Le modèle de DMFA a permis aux hôpitaux et au gouvernement de profiter du pouvoir de financement du secteur privé pour financer le renouvellement des immobilisations hospitalières tout en conservant la propriété de l'hôpital ainsi construit. Depuis l'adoption du modèle de DMFA il y a trois ans, 21 projets hospitaliers ont démarré et 15 autres en sont aux étapes préliminaires.
- L'Association des hôpitaux de l'Ontario accorde une grande importance à la création d'Infrastructure Ontario. Depuis 2005, l'association a développé un partenariat solide et très productif avec Infrastructure Ontario. Elle fait observer que grâce à la stratégie de renouvellement des immobilisations du gouvernement et à la présence d'Infrastructure Ontario, on construit de

²⁶ La transcription de la présentation de cette association au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-288-A-292, Comité permanent des organismes gouvernementaux.

Ontario General Contractors Association et Ottawa Construction Association

L'Ontario General Contractors Association et l'Ottawa Construction Association ont fait une présentation conjointe²⁴. La première association représente les intérêts des entrepreneurs généraux et de l'industrie de la construction en général, tandis que l'autre, qui compte plus de 900 membres, représente la communauté de la construction à Ottawa.

Dans leur mémoire au Comité, ces associations ont fait les observations suivantes :

- L'Ontario General Contractors Association a approuvé la création du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique pour agir comme porte-parole direct du point de vue de l'industrie de la construction au gouvernement de l'Ontario. L'association estime que l'infrastructure est essentielle à la qualité de vie des Ontariens. Consciente que l'attention d'Infrastructure Ontario s'est portée principalement sur le secteur de la santé, l'association appuie l'élargissement du mandat de l'organisme pour y inclure les voies publiques, les réseaux d'aqueduc et les installations d'épuration des eaux usées.
- En ce qui a trait aux questions comme le groupement de projets, le processus soulève des préoccupations parce qu'il réduit le nombre de soumissionnaires et la concurrence et nuit aux petits entrepreneurs. L'Ontario General Contractors Association estime qu'on devrait envisager la méthode de sélection des consultants fondée sur les qualifications, dans laquelle on prend d'abord en compte les qualifications et non seulement le prix. Un système ouvert et transparent de compte rendu s'impose pour assurer une planification adéquate des dépenses d'infrastructure. Les projets devraient être déployés et planifiés de concert avec l'industrie. L'association a dit en outre se réjouir de l'annonce du gouvernement de l'Ontario concernant la création d'un nouvel ordre des métiers²⁵.

- L'Ottawa Construction Association s'est dite préoccupée par le fait que les grands projets d'infrastructure exécutés dans la région d'Ottawa n'ont pas apporté de travail aux petits entrepreneurs qui font partie des corps de métier du second-œuvre. En ce qui a trait aux contrats d'entretien des installations, l'association est d'avis qu'il faudrait supprimer l'obligation de conserver ou d'employer le personnel ou les syndicats existants. Elle s'est aussi dite préoccupée par le fait que le coût et le risque associés à la soumission d'offres pour les projets DMFA de plus grande envergure sont élevés pour les petits entrepreneurs et qu'ils en sont par conséquent exclus.

²⁴ La transcription de la présentation de ces groupes au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-278-A-283, Comité permanent des organismes gouvernementaux, Assemblée législative de l'Ontario. Le Comité a également reçu un mémoire écrit de l'Ontario General Contractors Association, daté du 17 septembre 2008.

²⁵ Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, « L'Ontario fait avancer le projet d'un nouvel ordre des métiers », *Communiqué*, 16 septembre 2008. Page Web <http://www.edu.gov.on.ca/fin/document/nr/08.09/nr0916.html> consultée le 18 septembre 2008.

risques de son conseil d'administration. Pour chaque projet, une évaluation interne de l'optimisation des ressources est examinée par un vérificateur, dont les services ont été retenus à la suite d'un appel d'offres, pour confirmer que le projet optimise les ressources et que le processus utilisé est un processus concurrentiel.

- **Mécaniciens et électriciens** : Une étude sur la capacité du marché à laquelle a participé Infrastructure Ontario a révélé que la disponibilité de mécaniciens et d'électriciens locaux est une contrainte pour les projets d'infrastructure, en particulier les projets hospitaliers. Il est nécessaire d'étaler les projets pour éviter le chevauchement d'un trop grand nombre de projets à la fois.
- **Processus de présélection** : Infrastructure Ontario restreint actuellement son processus de présélection des entreprises, ou soumissionnaires, afin de le simplifier. De plus, les documents ont été uniformisés afin de réduire les frais juridiques.
- **Durabilité** : Infrastructure Ontario a indiqué que le modèle concevoir, construire, financer et entretenir procure des installations plus durables. Un représentant de l'organisme a indiqué que l'application des normes LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) est décidée au cas par cas; sept ou huit des 20 projets en cours de construction ont la certification LEED.

- **Fonds municipal rural** : Infrastructure Ontario a précisé que les fonds octroyés par le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario (FIMRCO) le sont uniquement pour des projets d'infrastructure appartenant au secteur public et non au secteur privé²³.

- **Prêts** : Dans son examen des demandes de prêts, Infrastructure Ontario évalue la capacité de l'organisme public à rembourser le prêt. Sur les prêts octroyés de 1,7 milliard de dollars, un montant total de 1,3 milliard de dollars a été octroyé aux collectivités du Nord et rurales. Un grand nombre de clients municipaux d'Infrastructure Ontario dans le domaine des prêts sont des clients qui ont déjà présenté des demandes.
- **Sondages sur la satisfaction** : Infrastructure Ontario mène un sondage annuel sur la satisfaction des clients. L'organisme vise à atteindre une cote satisfaisante ou supérieure auprès de 80 % de ses clients au moins. D'après les résultats de deux années de sondage, le niveau de satisfaction des clients emprunteurs est très élevé.

- **Projet de Darlington** : Le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington a été confié à Infrastructure Ontario par le gouvernement. Trois sociétés nucléaires ont présenté une soumission pour installer les réacteurs à cet endroit. L'organisme a retenu les services de conseillers externes, la plupart du domaine juridique, en rapport avec le projet.

²³ Ce fonds d'infrastructure ne comprend pas Infrastructure Ontario. Industrie Canada et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario sont responsables chacun de leur côté de l'administration et de la mise en œuvre de ce programme fédéral-provincial pour la période de cinq ans (2004-2005 à 2008-2009) au nom de leurs gouvernements respectifs.

transparence, de responsabilité et d'optimisation des ressources solidement enracinée.

Les observations faites par les représentants d'Infrastructure Ontario comprennent ce qui suit :

- **Rôle d'Infrastructure Ontario** : Le rôle d'Infrastructure Ontario n'est pas de décider des projets qui doivent être lancés, mais plutôt d'exécuter les projets qui lui sont confiés par le gouvernement de l'Ontario. L'organisme reconnaît et comprend que les priorités en matière d'infrastructure sont établies par le gouvernement de l'Ontario.
- **Modèles d'infrastructure** : Infrastructure Ontario utilise deux modèles pour exécuter ses projets d'infrastructure : le modèle construire et financer, qui sert en général dans le cas d'un ajout à un bâtiment existant ou pour la reconstruction d'installations qui existent déjà, et le modèle concevoir, construire, financer et entretenir, qui comporte habituellement la construction d'un nouvel établissement et son exploitation à long terme pendant une période de 25 à 30 ans.
- **Nature des projets** : Dans certains cas, Infrastructure Ontario a établi que certains projets ne devaient pas être exécutés selon le modèle de DMFA et les a renvoyés au gouvernement. Les projets d'infrastructure entrepris par l'organisme sont habituellement vastes et complexes.
- **Divuligation des coûts** : L'organisme ne fournit pas de détails sur les coûts des différentes composantes d'un projet, car il estime que ce ne serait pas dans l'intérêt de la province. La communication de ces détails nuirait au processus concurrentiel et à la qualité des soumissions. Infrastructure Ontario affiche plutôt un chiffre, soit le numéro du contrat à prix garanti dans le cas des projets réalisés selon le modèle construire et financer, soit la valeur actualisée nette dans le cas des projets réalisés selon le modèle concevoir, construire, financer et entretenir.
- **Budget des projets et changements** : Quand le gouvernement confie un projet d'infrastructure à l'organisme, il s'accompagne d'un budget. Tous les projets en cours respectent le budget approuvé par le Conseil des ministres. Il n'est jamais arrivé que la portée d'un projet soit modifiée après la sélection du soumissionnaire retenu. Il y a parfois eu des modifications, sur l'instruction du gouvernement, à l'étape de la demande de propositions d'un projet.
- **Transparence** : Infrastructure Ontario soutient qu'il est plutôt transparent. Il divulgue les renseignements suivants : les demandes de qualifications, les demandes de propositions, les noms des soumissionnaires qui se qualifient et les contrats des projets.
- **Vérification de l'optimisation des ressources** : Infrastructure Ontario a indiqué qu'il n'avait pas fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources par le vérificateur général de l'Ontario. Un représentant de l'organisme a souligné qu'une vérification interne d'Infrastructure Ontario avait été exécutée récemment au gouvernement et que l'organisme avait obtenu un bon rapport qu'il avait communiqué au comité de gestion des

Il s'agira du premier hôpital construit selon le modèle concevoir, construire, financer et entretenir. Infrastructure Ontario explique que

ce nouveau modèle de financement confie au soumissionnaire retenu [Plenary Health] la responsabilité de concevoir et de construire les installations, de prendre les dispositions de financement pour la construction et l'entretien du complexe pendant une période [un contrat] de 30 ans. Le transfert de la plupart des coûts de construction et des risques associés à l'échéancier et la signature des contrats d'entretien avec l'équipe retenue se traduiront par des avantages pour l'ensemble de la population, puisque le nouvel hôpital sera construit selon les délais et le budget prévus et son entretien sera assuré sur une période de 30 ans²².

RÉSUMÉ DES MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ

Dans cette partie du rapport, nous résumons les mémoires présentés au Comité par Infrastructure Ontario et les différents groupes d'intervenants, ainsi que les recommandations formulées par ces groupes.

Nous faisons référence à plusieurs reprises à ces mémoires dans la partie suivante du rapport où nous présentons nos conclusions et nos recommandations.

Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario souligne qu'elle a été créée en 2005 pour gérer l'exécution de grands projets d'infrastructure en Ontario. Ses activités se divisent en deux volets : l'exécution des projets d'infrastructure, qui fait appel à la diversification des modes de financement et d'approvisionnement pour livrer les projets en temps voulu et en respectant les budgets, et l'administration du programme de prêts de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique, qui a mis à la disposition des partenaires du secteur public un montant de plus de 1,7 milliard de dollars sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt.

Jusqu'à ce jour, Infrastructure Ontario a mis plus de 6 milliards de dollars en circulation sous forme de prêts d'immobilisations et 20 projets sont en cours de construction. L'organisme s'est également vu confier la responsabilité de certains projets dans le secteur de l'énergie et dans celui des transports. Il a une culture de

²¹ « NHS [Niagara Health System] picks builder for new hospital », *Niagara Falls Review*, 9 août 2008.
²² Infrastructure Ontario, « Sélection du soumissionnaire retenu », p. 3.

août 2008¹⁵. Dans son *Rapport annuel 2007-2008*, Infrastructure Ontario indique qu'il a octroyé à ses associés du secteur public plus d'un milliard et demi de dollars de prêts pour exécuter 650 projets d'infrastructure dans diverses collectivités de l'Ontario¹⁶.

Programme de subventions

Au cours de 2007-2008, Infrastructure Ontario a administré l'Initiative d'investissement dans l'infrastructure municipale (IIM), un programme de subventions ponctuel de 450 millions de dollars visant à aider les municipalités à fournir une infrastructure locale sûre et fiable¹⁷. Toutefois, c'est l'ancien ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique, et non Infrastructure Ontario, qui décidait de l'octroi des fonds aux municipalités.

Le programme de subventions a été lancé à l'automne 2007 et les demandes ont été acceptées jusqu'au 15 février 2008¹⁸. Cette initiative appuie le plan d'investissement dans l'infrastructure ReNouvelé Ontario annoncé en mai 2005. Le montant des subventions individuelles octroyées dans le cadre de l'IIM semble se situer entre 2 591 \$ pour des rénovations à une caserne de pompiers pour la régie de services locale de Jogues, et 20 millions de dollars pour les archives et la bibliothèque centrales de la ville d'Ottawa¹⁹.

Sélection récente du soumissionnaire pour le complexe du Système de santé de Niagara – St. Catharines

Ce projet est un parfait exemple de projet d'infrastructure DMFA pour le secteur de la santé comprenant la participation d'Infrastructure Ontario. En août 2008, Plenary Health a été sélectionnée comme fournisseur privilégié pour concevoir, construire, financer et entretenir un hôpital communautaire de soins actifs de 375 lits à St. Catharines. Ce projet remplacera d'anciennes installations de soins de santé et élargira les services de santé dans la région de Niagara.

Le coût final du projet sera divulgué après la clôture financière²⁰. Les travaux de construction devraient commencer au printemps de 2009 et l'achèvement est prévu en 2011²¹.

¹⁵ Ontario, ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, « La province élargit le programme de prêts d'Infrastructure Ontario », *Communiqué*, 8 août 2008. Page Web <http://www.globelinvestor.com/servlet/story/CNW.20080808.C2633/GISStory> consultée le 29 août 2008.

¹⁶ Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 5.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Association des municipalités de l'Ontario, « AMO Welcomes Ontario's \$150 Million Infrastructure Investment », *Communiqué*, 25 février 2008, p. 1. Page Web <http://www.newswire.ca/en/releases/acchive/Febuary2008/25/c5671.html?view=print> consultée le 5 septembre 2008.

¹⁹ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, « Provincial Funding for Local Infrastructure Priorities », *Background*, 28 mars 2008.

²⁰ Infrastructure Ontario, « Sélection du soumissionnaire retenu pour le nouveau complexe de soins de santé du Système de santé de Niagara », *Communiqué*, 8 août 2008.

Croissance du portefeuille et des responsabilités d'Infrastructure Ontario

Projets d'infrastructure

À la fin de l'exercice 2006-2007, Infrastructure Ontario avait fait entrer sur le marché 18 grands projets d'infrastructure d'une valeur estimative de 6,3 milliards de dollars. La plupart de ces projets concernaient le secteur de la santé (15 en tout), deux visaient le secteur de la justice et le dernier portait sur un centre de données du gouvernement provincial. Vingt autres projets ayant fait l'objet d'une annonce publique devaient faire l'objet d'un appel d'offres.

Au cours de l'exercice 2007-2008, 30 projets DMFA étaient soit en cours de construction soit à différents stades d'étude. Seize d'entre eux portaient sur 14 établissements de santé, un centre jeunesse et un palais de justice et faisaient partie de la première catégorie; les 14 autres projets en comprenaient 11 portant sur des établissements de santé. Ainsi, la plupart des projets dont Infrastructure Ontario était responsable avaient trait au secteur de la santé et plus particulièrement à des hôpitaux.

Également au cours de l'exercice 2007-2008, la portée des projets DMFA s'est élargie aux secteurs de l'énergie et des transports. Le 7 mars 2008, Infrastructure Ontario a lancé la demande de propositions pour le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire à Darlington. De même, avant la fin de cet exercice, les noms des soumissionnaires présélectionnés avaient été annoncés pour le projet Centres de services des autoroutes de l'Ontario pour des autoroutes majeures de la « série 400 »¹³. En ce qui a trait au secteur des transports, Infrastructure Ontario a fourni à Metrolinx – l'organisme de planification des transports de la région du grand Toronto – des conseils en matière d'évaluation d'infrastructure.

Programme de prêts

Le programme de prêts de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OSIFA) offre des prêts à faible taux d'intérêt fixe à plus long terme pour soutenir le développement de projets d'infrastructure locaux. En décembre 2006, le programme a été élargi aux corporations municipales, aux universités et collèges affiliés et aux fournisseurs de soins de longue durée. En mars 2008, le Budget de l'Ontario révélait que le programme était de nouveau élargi pour s'étendre aux régions locales de services publics, aux établissements de formation artistique professionnelle sans but lucratif et aux fournisseurs de logements sociaux et abordables¹⁴. Cet élargissement a été mis en œuvre en

¹² Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 18.

¹³ Ibid., p. 6-7.

¹⁴ Renseignements généraux contenus dans un cahier d'information fourni au Comité par Infrastructure Ontario, août 2008, « Other », point 24, p. 9.

qu'elle a permis le lancement de plus de deux douzaines de projets d'une valeur supérieure à 5 milliards de dollars. Plus de 100 000 emplois devraient être créés dans la province grâce aux projets confiés à Infrastructure Ontario et réalisés selon la méthode de diversification des modes de financement et d'approvisionnement¹⁰.

La gestion des projets d'infrastructure est devenue la principale responsabilité d'Infrastructure Ontario. Les projets d'infrastructure lui sont confiés individuellement par le gouvernement de l'Ontario, lequel fixe également les priorités générales en matière d'infrastructure.

Infrastructure Ontario a en outre la responsabilité de fournir des services consultatifs en rapport avec le développement de l'infrastructure dans l'ensemble du secteur parapublic de la province.

Administration des programmes de prêts à l'infrastructure publique

En plus de sa responsabilité comme organisme de gestion de programme central pour les projets DMFA, Infrastructure Ontario administre les programmes de prêts à l'infrastructure publique offerts aux municipalités, aux universités et à d'autres organismes publics. Soutenus par le gouvernement de l'Ontario, ces programmes de prêts constituent « une autre solution de financement pour aider les organismes du secteur public à rénover leur infrastructure au meilleur rapport qualité-prix pour les clients et les résidents¹¹ ».

La mission d'Infrastructure Ontario témoigne de ces responsabilités :

Nous faisons appel aux meilleurs experts des secteurs public et privé pour agrandir et renouveler les biens publics. Nous livrons les projets d'infrastructure publique en temps voulu, en respectant les budgets établis et l'envergure prévue et en appliquant des pratiques exemplaires reconnues dans le monde entier. Par ailleurs, Infrastructure Ontario offre des taux de financement exceptionnels ainsi que son expertise en gestion de projets à une clientèle du secteur public très diversifiée. En bref,

¹⁰ Infrastructure Ontario, *Page d'accueil*. Page Web

¹¹ Infrastructure Ontario, *OSIFA [Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique]*

Programme de prêts, 2008. Page Web

http://www.infrastructureontario.ca/en/loan/loans_and_services/index.asp consultée le 29 août 2008.

Le Règlement de l'Ontario 220/08 pris en application de cette loi précise le type d'organismes publics auxquels Infrastructure Ontario peut fournir du financement. Mentionnons, notamment, les municipalités, les universités et les collèges (énumérés dans l'annexe 1 de ce Règlement), les personnes morales constituées par les municipalités, les fournisseurs de soins de longue durée sans but lucratif, les maisons de soins palliatifs sans but lucratif, d'autres personnes morales, les fournisseurs de logement, les régies locales des services publics et certains établissements à vocation artistique.

En ce qui a trait à l'obtention de financement, Infrastructure Ontario émet des titres de créance pour financer ses programmes de prêts. Le 31 mars 2008, Infrastructure Ontario avait émis pour 950 millions de dollars d'obligations pour le renouvellement de l'infrastructure, 323 millions de dollars d'obligations de financement de projets de l'Ontario et 359 millions de dollars d'effets de commerce. Infrastructure Ontario avait également un prêt de 1 milliard de dollars consenti par la province de l'Ontario et un prêt de 120 millions de dollars consenti par l'Agence ontarienne des eaux. Infrastructure Ontario dispose en outre d'une ligne de crédit pour financer les coûts des projets jusqu'à leur achèvement et avait, au 31 mars 2008, un principal impayé de 60 millions de dollars auprès de l'Office ontarien de financement. En août 2008, Infrastructure Ontario a émis de nouvelles obligations pour le renouvellement de l'infrastructure pour un montant de 300 millions de dollars⁷.

Fonctionnement d'Infrastructure Ontario

Application du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement aux projets d'infrastructure en Ontario

Infrastructure Ontario utilise un modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle de DMFA), lequel tout en garantissant « le maintien dans le domaine public d'actifs essentiels tels que les hôpitaux, les écoles et les usines de traitement des eaux et des eaux usées » fait stratégiquement appel « au financement et à l'expertise du secteur privé pour rebâtir et maintenir l'infrastructure fondamentale [en Ontario], dans le respect des délais et des budgets⁸ ». L'ancien ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique, David Caplan, a déclaré que le modèle de DMFA adopté par l'Ontario « n'est pas simplement une nouvelle terminologie (pour les PPP : partenariats public-privé); il s'agit réellement d'une solution mise au point en Ontario. Nous voulons qu'elle reflète et décrive ce que nous essayons vraiment de faire⁹ ».

⁷ Municipal Information Network, « Infrastructure Ontario Successfully Places Infrastructure Renewal Bond Issue », 22 août 2008, Page Web

⁸ http://www.municipalinfonet.com/news_detail.asp?ID=95631 consultée le 29 août 2008.

⁹ Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2006-2007* (Toronto : Infrastructure Ontario, 2007), p. 7.

⁹ Renew Canada, « Rebranded P3s still troubling », *Communiqué*, 28 mai 2008, Page Web

<http://www.newswire.ca/en/releases/archive/May2008/28/c5307.html> consultée le 1^{er} septembre 2008.

ORGANISATION ET RESPONSABILITÉS D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Structure

Infrastructure Ontario relève du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (créé en juin 2008). De 2003 à 2008, le ministère responsable de l'Infrastructure publique portait le nom de ministère du Renouvellement de l'Infrastructure publique.

Du point de vue organisationnel, la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* stipule ce qui suit :

- Le conseil d'administration de la Société se compose de 3 à 11 membres nommés par décret du lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres). Le conseil doit gérer les activités et les affaires de la Société ou en superviser la gestion. Le conseil compte actuellement 10 membres et 3 comités permanents : le Comité de gouvernance et d'indemnisation, le Comité de vérification et le Comité de gestion du crédit et des risques.

- Le mandat des administrateurs est fixé par décret du lieutenant-gouverneur en conseil et peut être renouvelé.

- Le lieutenant-gouverneur en conseil désigne par décret un administrateur à la présidence et peut en désigner un ou plusieurs autres à la vice-présidence.
- Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer le chef de la direction de la Société.

La loi stipule également que dans les 90 jours qui suivent la fin de chaque exercice, la Société présente au ministre un rapport annuel dans lequel doivent figurer ses états financiers vérifiés. Le ministre doit présenter le rapport annuel au lieutenant-gouverneur en conseil et le déposer ensuite devant l'Assemblée législative.

Responsabilités législatives

Les principales responsabilités d'Infrastructure Ontario, énoncées à l'article 3 de la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure*, comprennent ce qui suit :

- Fournir un financement aux municipalités ainsi qu'aux autres organismes publics que précisent les règlements (comme nous le décrivons ci-dessous, Infrastructure Ontario a administré différents programmes de prêts à cet égard);
- obtenir des fonds pour financer ses activités;
- exercer des activités de gestion de projet et de gestion de contrat à l'égard de travaux d'infrastructure en Ontario que lui attribue le ministre (ces projets sont entrepris sur une base de diversification des modes de financement et d'approvisionnement).

opérationnelle, laquelle en général « vend des biens ou des services au public de façon commerciale² ».

Initiatives du gouvernement de l'Ontario à l'appui de l'infrastructure

Le document publié par la province et intitulé *Pour un avenir meilleur* (juillet 2004), élaboré par l'ancien ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique, se veut un cadre de planification, de financement et d'acquisition pour le secteur public de l'Ontario. Ce cadre s'applique aux initiatives en matière d'infrastructure entreprises par les ministères et organismes du gouvernement ontarien.

En 2006, le ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique a expliqué qu'en vertu du cadre, « la propriété et le contrôle publics appropriés sont maintenus » et que « diverses nouvelles stratégies de financement et d'acquisition seront utilisées pour encourager les investisseurs privés comme les régimes de retraite à investir dans l'infrastructure publique³ ». Infrastructure Ontario est définie comme une « société de la Couronne qui supervise l'exécution de projets d'infrastructure complexes et de grande envergure » et « fait appel au savoir-faire du secteur privé pour livrer les projets en temps voulu et en respectant les budgets établis en appliquant des pratiques exemplaires reconnues dans le monde entier⁴ ».

La mise sur pied d'un organisme ontarien axé sur l'infrastructure a été précédée du plan d'investissement dans l'infrastructure ReNouveau Ontario (mai 2005) qui prévoyait des investissements de 30 milliards de dollars dans l'infrastructure au cours de la période de cinq ans s'étalant de 2005 à 2010. Le plan comprend des investissements dans la santé, dans l'éducation, dans les transports, dans le logement abordable et dans l'infrastructure municipale et rurale dans l'ensemble de l'Ontario, y compris dans la région élargie du Golden Horseshoe et dans le Nord⁵. Le plan comporte de « nouvelles approches conçues pour l'Ontario en matière de financement et de gestion des projets d'infrastructure plus importants et plus complexes⁶ ».

² Ontario, Secréariat des nominations, *Renseignements généraux*, *Glossaire*, p. 2. Page Web <http://www.pas.gov.on.ca/scripts/tr/generalInfo.asp?#7> consultée le 7 septembre 2008.

³ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, *Bâtir un meilleur Ontario*, 2006, p. 2. Page Web <http://www.pir.gov.on.ca/english/aboutpir/docs/corporatebrochure.pdf> consultée le 10 septembre 2008.

⁴ Ibid., p. 2.

⁵ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, « La province investira plus de 30 milliards de dollars pour renouveler l'infrastructure publique », *Communiqué*, 25 mai 2005, p. 1-2. Page Web <http://www.pir.gov.on.ca/English/news/2005/q2/n20050525.htm> consultée le 4 septembre 2005.

⁶ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, « ReNouveau Ontario – Rapport provisoire 2007 », p. 1. Page Web <http://www.pir.gov.on.ca/english/infrastructure/renew.htm> consultée le 4 septembre 2008.

Le Comité tient à remercier toutes les personnes qui ont présenté des mémoires, soit durant les audiences publiques soit par la suite. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations du Comité à l'égard d'Infrastructure Ontario. Le Comité est conscient de la valeur des investissements en infrastructure pour l'économie de l'Ontario, en particulier pendant cette période d'incertitude économique.

Nos recommandations visent à améliorer le fonctionnement d'Infrastructure Ontario. Le Comité vise notamment à améliorer la transparence de l'organisme et la communication de son information au public. Nous exhortons le ministre responsable d'Infrastructure Ontario – le ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure – à se pencher sérieusement sur les conclusions et les recommandations du Comité.

Organisation du rapport

Dans la première partie du rapport, nous passons en revue la création, l'organisation, les responsabilités législatives et le fonctionnement d'Infrastructure Ontario.

Nous résumons ensuite le témoignage et les présentations et mémoires d'Infrastructure Ontario et des différents groupes d'intervenants. Le résumé comprend toutes les recommandations soumises à l'examen du Comité.

Dans la troisième partie du rapport, le Comité discute de questions se rapportant au fonctionnement d'Infrastructure Ontario, et formule ses propres recommandations.

LA CRÉATION D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Contexte

Le 7 novembre 2005, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied la Société ontarienne de travaux d'infrastructure pour la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure de l'Ontario utilisant divers modes de financement et d'approvisionnement (DMFA).

Le 17 juillet 2006, aux termes de la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure*, l'Office ontarien de financement de l'infrastructure et la Société ontarienne de travaux d'infrastructure ont fusionné sous le nom de Société ontarienne de travaux d'infrastructure, appelée couramment Infrastructure Ontario¹. Infrastructure Ontario est classée comme entreprise

¹ Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008* (Toronto: Infrastructure Ontario, 2008), p. 32. La *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* figurait comme annexe I de la *Loi de 2006 sur les mesures budgétaires*.

INTRODUCTION

En vertu de l'article 108(f) du Règlement, le Comité permanent des organismes gouvernementaux a le mandat d'étudier le fonctionnement des organismes, conseils et commissions dont le lieutenant-gouverneur en conseil nomme tout ou partie des membres, ainsi que des personnes morales dont la Couronne du chef de l'Ontario est le principal actionnaire. Le Comité est autorisé à formuler des recommandations sur des questions comme les redondances des organismes, conseils et commissions, leur responsabilisation, s'ils doivent faire l'objet de dispositions de temporisation et s'il faut réviser leurs mandats et leurs rôles.

Conformément à son mandat, le Comité a étudié le fonctionnement de la Société ontarienne de travaux d'infrastructure (Infrastructure Ontario) le 17 septembre 2008.

Les dirigeants et administrateurs suivants d'Infrastructure Ontario ont témoigné devant le Comité : M. Tony Ross, président du Conseil, M. David Livingston, président et chef de la direction, M. Jim Dougan, vice-président exécutif, Réalisation de projets, et M. Bill Ralph, chef des finances et premier vice-président, Prêts d'infrastructure.

Les groupes d'intervenants suivants ont également pris la parole devant le Comité le 17 septembre 2008 :

- l'Ontario General Contractors Association, représentée par M. Clive Thurston, président, et l'Ottawa Construction Association, représentée par M. Mike Sharp, président du conseil (présentation conjointe);
- l'Association des hôpitaux de l'Ontario, représentée par M. Mark Rochon, président du conseil d'administration;
- l'Ontario Health Coalition, représentée par M^{me} Natalie Mehra, directrice;
- le Laboures' International Union of North America, représenté par M. Joseph Mancinelli, vice-président international et président du Laboures' Pension Fund of Central and Eastern Canada, M. Lou Serafini, président, Fengate Capital, et M. David D'Agostini, administrateur, Pension Fund for Central and Eastern Canada;
- la Fédération du travail de l'Ontario, représentée par M. Wayne Samuelson, président, et par M^{me} Sheila Block, directrice de la recherche.

Le Comité a également reçu un mémoire écrit de l'Ontario Chamber of Commerce (daté du 22 septembre 2008) signé par Len Crispino, président et chef de la direction.

Infrastructure Ontario a accepté l'invitation du Comité à répondre aux présentations des intervenants. La Société, représentée par MM. Livingston, Dougan et Ralph, a donc témoigné de nouveau devant le Comité le 4 novembre 2008.

24	Impact du ralentissement de l'économie sur les projets et les dépenses
24	d'infrastructure
24	Discussion
24	Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique
24	Discussion
26	Recommandation du Comité
26	Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments
26	dans les projets d'infrastructure
26	Discussion
27	Recommandations du Comité
28	Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de
28	Darlington
28	Discussion
28	Recommandation du Comité
29	Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des
29	transports en commun
29	Discussion
29	Recommandation du Comité
29	Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits
29	entrepreneurs
29	Discussion
30	Recommandations du Comité
31	RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ
31	Soutien à la création et à l'exploitation d'infrastructure Ontario
31	Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA
31	d'infrastructure Ontario
32	Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique
32	Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments
32	dans les projets d'infrastructure
32	Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de
32	Darlington
32	Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des
33	transports en commun
33	Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits
33	entrepreneurs

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION
2	Organisation du rapport
2	LA CRÉATION D'INFRASTRUCTURE ONTARIO
2	Contexte
3	Initiatives du gouvernement de l'Ontario à l'appui de l'infrastructure
4	ORGANISATION ET RESPONSABILITÉS D'INFRASTRUCTURE ONTARIO
4	Structure
4	Responsabilités législatives
5	Fonctionnement d'infrastructure Ontario
5	Application du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement aux projets d'infrastructure en Ontario
6	Administration des programmes de prêts à l'infrastructure publique
7	Croissance du portefeuille et des responsabilités d'infrastructure Ontario
7	Projets d'infrastructure
7	Programme de prêts
8	Programme de subventions
8	Sélection récente du soumissionnaire pour le complexe du Système de santé de Niagara – St. Catharines
9	RÉSUMÉ DES MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ
9	Infrastructure Ontario
12	Ontario General Contractors Association et Ottawa Construction Association
13	Recommandations de l'Ottawa Construction Association
13	Association des hôpitaux de l'Ontario
14	Recommandation de l'Association des hôpitaux de l'Ontario
14	Ontario Health Coalition
15	Recommandations de l'Ontario Health Coalition
15	Labourers' International Union of North America
16	Recommandations du LIUNA
16	Fédération du travail de l'Ontario
17	Recommandations de la FTO
17	Ontario Chamber of Commerce
18	Second témoignage d'infrastructure Ontario devant le Comité
18	Aperçu
20	Documentation complémentaire
21	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ
21	Soutien à la création et à l'exploitation d'infrastructure Ontario
21	Discussion
22	Recommandations du comité
22	Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'infrastructure Ontario
22	Discussion
23	Recommandations du Comité

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX
LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

KEVIN FLYNN a été remplacé par LOU RINALDI le 19 février 2009.
RANDY HILLIER a été remplacé par GERRY MARTINIUK le 25 mars 2009.
FRANCE GÉLINAS a été remplacée par HOWARD HAMPTON le 9 avril 2009.
MARIA VAN BOMMEL a été remplacée par RICK JOHNSON le 9 avril 2009.

LISTE DES CHANGEMENTS TEMPORAIRES

LAURA ALBANESE
CHERI DINOVO
REZA MORIDI
LAUREL C. BROTEN
FRANK KLEES

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

COMPOSITION DU COMITÉ

1^{re} session, 39^e législature
(à partir du 12 décembre 2007)

JULIA MUNRO
Présidente

LISA MACLEOD
Vice-présidente

MICHAEL A. BROWN

FRANCE GÉLINAS

DAVID RAMSAY

MARIA VAN BOMMEL

KEVIN DANIEL FLYNN

RANDY HILLIER

LIZ SANDALS

Douglas Arnott
Greffier du comité
Jerry Richmond
Rechercheur



L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Votre Comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Julia Munro
Présidente

Queen's Park
Mai 2009

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des organismes gouvernementaux
Rapport sur les organismes, conseils et commissions : Société ontarienne de travaux
d'infrastructure (Infrastructure Ontario).

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de r. additionnelle: Report on agencies, boards and commissions : Ontario
Infrastructure Projects Corporation (Infrastructure Ontario).

Comprend des réf. bibl.
ISBN 978-1-4249-9662-9

I. Infrastructure Ontario—Audit. 2. Infrastructure (Économie politique)—Ontario. I. Titre.
II. Titre: Report on agencies, boards and commissions : Ontario Infrastructure Projects
Corporation (Infrastructure Ontario).

HC117.O5 O56 2009

352.509713

C2009-964016-3F

COMITÉ PERMANENT DES
ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

RAPPORT SUR LES ORGANISMES,
CONSEILS ET COMMISSIONS

SOCIÉTÉ ONTARIENNE DE TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE
(INFRASTRUCTURE ONTARIO)